

GE_GERICHTE JTAPI/866/2021 vom 1. September 2021

GE Cour de justice, 2021-09-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_866_2021

FR: GE_GERICHTE JTAPI/866/2021 du 1 septembre 2021

IT: GE_GERICHTE JTAPI/866/2021 del 1 settembre 2021

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).

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'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_763/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4.2 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

E. 4

Le requérant conteste le principe et subsidiairement le montant de l'amende de CHF 20'000.- infligée à son encontre par le département.

E. 5

Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b LCI) ; démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation (art. 1 al. 1 let. c LCI).

- 14/21 - A/1097/2020

E. 6

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée. Si les travaux portent sur une démolition, ils ne peuvent commencer avant l'entrée en force de l'autorisation s'y rapportant (art. 1 al. 7 LCI).

E. 7

Dès que les conditions légales sont réunies, le DT est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 5 LCI), mais aucun travail ne doit être entrepris préalablement (art. 1 al. 6 LCI).

E. 8

En l'espèce, il est constant que les travaux démolition du plancher n'ont fait l'objet d'aucune autorisation.

E. 9

L'art. 6 LCI dispose que la direction des travaux dont l'exécution est soumise à autorisation de construire doit être assurée par un mandataire inscrit au tableau des MPQ, dont les capacités professionnelles correspondent à la nature de l'ouvrage. Demeurent réservées les constructions ou installations d'importance secondaire, qui font l'objet de dispositions spéciales édictées par voie réglementaire (al. 1). Le mandataire commis à la direction des travaux en répond à l'égard de l'autorité jusqu'à réception de l'avis d'extinction de son mandat (al. 2).

E. 10

De façon générale, la police des constructions institue donc un système d'autorisation dans lequel les architectes mandataires jouent un rôle central. Ainsi prévoit-elle aussi que toute demande d'autorisation doit être établie et signée par une personne inscrite au tableau des MPQ (art. 2 al. 3 LCI).

E. 11

Le cercle de ces mandataires est défini par la loi sur l'exercice des professions d'architecte et d'ingénieur du 17 décembre 1982 (LPAI - L 5 40), qui stipule, à son article premier, que l'exercice indépendant de la profession d'architecte ou d'ingénieur civil ou de professions apparentées sur le territoire du canton de Genève est restreint, pour les travaux dont l'exécution est soumise à autorisation en vertu de la LCI, aux MPQ reconnus par l'État.

E. 12

En vertu de l'art. 6 LPAI, le MPQ – reconnu par l'État (art. 1 al. 1 LPAI) – est tenu de faire définir clairement son mandat (al. 1). Il s'acquitte avec soin et diligence des tâches que lui confie son mandant dont il sert au mieux les intérêts légitimes tout en s'attachant à développer, dans l'intérêt général, des réalisations de bonne qualité au titre de la sécurité, de la salubrité, de l'esthétique et de l'environnement (al. 2).

E. 13

Il résulte de cette dernière disposition que le respect du droit public est l'un des devoirs incombant à l'architecte (Blaise KNAPP, La profession d'architecte en droit public, in Le droit de l'architecte, 3ème éd., 1986, p. 487 ss n. 510).

E. 14

Selon les travaux préparatoires de la LPAI, la ratio legis de cette loi était d'atteindre, par des restrictions appropriées au libre exercice de cette activité économique, un ou plusieurs buts

d'intérêt public prépondérant à l'intérêt privé – opposé – des particuliers. Il peut s'agir d'assurer aux mandants, à l'instar des

- 15/21 - A/1097/2020 capacités professionnelles exigées des mandataires dans le domaine médical ou juridique, des prestations d'une certaine qualité nécessitée par la nature ou l'importance des intérêts du mandant. Il peut s'agir aussi de l'intérêt social de la communauté dans son ensemble, aux titres de la sécurité, de la santé, de l'esthétique et de la protection de l'environnement, à ce que les constructions ne comportent pas de risques pour le public, ni ne déparent l'aspect général des lieux. Il peut s'agir notamment de l'intérêt des autorités compétentes à ce que leurs interlocuteurs, lors de la présentation et de l'instruction de dossiers de demandes d'autorisations de construire, respectivement lors de l'exécution des travaux, soient des personnes qualifiées, contribuant ainsi, d'une manière générale, à une meilleure application de la loi (MGC 1982/IV p. 5204).

E. 15

Il s'ensuit que les manquements professionnels de l'architecte concernés par la LPAI peuvent aussi être trouvés dans les relations qu'entretient ce dernier avec les autorités administratives, respectivement dans l'exécution scrupuleuse des injonctions qu'elles formulent et, d'une manière générale, dans le respect des règles juridiques du droit de la construction justifiant l'existence même du tableau des architectes habilités (arrêt du Tribunal fédéral 2C_268/2010 du 18 juin 2010 consid. 6 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 4d ; ATA/118/2013 du 26 février 2013). La chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) n'a ainsi jamais annulé une amende fondée sur la LCI au motif qu'elle devait être décernée au propriétaire et non à l'architecte (ATA/569/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/836/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/632/2007 du 11 décembre 2007).

E. 16

En l'espèce, le recourant fait grand cas du fait qu'il n'était pas chargé de l'exécution du chantier, laquelle était confiée à une entreprise générale ce dont il avait averti le département par courrier du 18 novembre 2018. Or, il n'en demeure pas moins que dans le cadre de la rénovation autorisée, le recourant a agi en qualité de MPQ, ce qui résulte d'ailleurs également de l'avis d'ouverture de chantier. Il répond donc envers les autorités des manquements dans la direction de la réalisation des travaux et des violations des dispositions rappelées ci-dessus. Il sera pour le surplus relevé que le courrier du 18 novembre 2018 précité est intervenu après la réalisation des travaux présentement litigieux.

E. 17

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 DT (art. 137 al. 1 LCI). Toutefois, lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- (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, ainsi que l'établissement, par le

- 16/21 - A/1097/2020 MPQ ou le requérant, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI).

E. 18

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/13/2020 du 7 janvier 2020 consid. 7b ; ATA/440/2019 du 16 avril 2019 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018).

E. 19

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.

E. 20

Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (ATA/19/2018 précité).

E. 21

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).

E. 22

Le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer la quotité de l'amende. La juridiction de céans ne le censure 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 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).

E. 23

Selon la casuistique en la matière, le département a infligé à un propriétaire une amende de CHF 30'000.-, réduite à CHF 20'000.- par les juridictions de recours, pour des travaux d'agrandissement sans autorisation, notamment par l'excavation du sous-sol et la création du jardin d'hiver, ainsi que par la transformation d'une grange en atelier (ATA/829/2016 du 4 octobre 2016).

- 17/21 - A/1097/2020 La chambre administrative a par ailleurs confirmé une amende réduite par le tribunal à CHF 15'000.- prononcée à l'encontre d'une contrevenante qui avait

procédé sans autorisation à la rénovation totale de sa maison entraînant des modifications irrémédiables sur un bâtiment de très forte valeur patrimoniale (ATA/1151/2015 du 27 octobre 2015). Le tribunal de céans a confirmé une amende de CHF 20'000.- infligée à un architecte pour avoir entrepris des travaux ayant atteint la substance ancienne d'un bâtiment sis en zone protégée, et ce de manière irréversible (JTAPI/28/2020 du 9 janvier 2020). La chambre administrative a rétabli une amende de CHF 50'000.- prononcée par le département - réduite à CHF 30'000.- par le tribunal - à l'encontre d'un architecte ayant réalisé des travaux, sur un bâtiment en zone protégée, notamment la création de deux logements en duplex au sous-sol et rez-de-chaussée, l'abaissement de la terrasse sur la cour intérieure du niveau rez inférieur au niveau du sous-sol et des modifications des façades et de la toiture, non conformes aux autorisations de construire délivrées (ATA/206/2020 du 25 février 2020).

E. 24

Selon la doctrine, une fois qu'est entrée en force l'autorisation requise a posteriori, la construction initialement formellement illicite est pleinement régularisée. Son statut est dès lors assimilable à celui de n'importe quelle construction licite dès l'origine. En particulier, le seul fait que la construction ait été formellement illégale ne suffit pas à la priver de l'application, cas échéant, de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). La régularisation complète de la construction n'empêche pas, toutefois, de sanctionner le procédé suivi par le constructeur (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites » en droit public, Notions, mesures administratives, sanctions, in Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2019, p. 223).

E. 25

Dans un dossier où il avait été constaté que huit villas avaient subi plusieurs modifications en fin de construction par rapport au projet autorisé et qu'il manquait une servitude de distances et vues droites sur les parcelles voisines, le Tribunal administratif, devenu depuis le 1er janvier 2011 la chambre administrative, a retenu qu'il convenait d'appliquer dans cette affaire l'art. 137 al. 2 LCI. En effet, l'architecte en question avait par la suite obtenu une autorisation complémentaire pour ces travaux et constitué une servitude de distance. Il s'agissait dès lors de travaux entrepris sans autorisation mais qui étaient conformes aux prescriptions légales (ATA/132/1999 du 2 mars 1999). Dans une autre affaire concernant des travaux effectués sans autorisation aux premier et deuxième étages d'un immeuble, le Tribunal administratif a également retenu que l'art. 137 al. 2 LCI était applicable dans ce dossier. En effet, le département avait, après le dépôt d'une demande d'autorisation de construire

- 18/21 - A/1097/2020 portant sur ces travaux, délivré une autorisation de construire (ATA/567/2005 du 16 août 2005).

E. 26

Dans un arrêt concernant des travaux importants de rénovation d'une maison effectués sans autorisation, la chambre administrative a cette fois considéré que l'art. 137 al. 1 LCI était applicable. En effet et même si une autorisation de construire avait finalement été délivrée, l'amende infligée ne sanctionnait pas les travaux tels qu'autorisés, mais les travaux effectués antérieurement sans autorisation, avant les modifications réalisées pour la mise en conformité et l'obtention de l'aval du département (ATA/1151/2015 du 27 octobre 2015).

Plus récemment encore, la chambre administrative a considéré dans l'espèce qu'elle avait à juger que même si les travaux litigieux avaient fait l'objet d'une autorisation de construire complémentaire, c'était uniquement pour des motifs de proportionnalité qu'ils avaient été autorisés. Ils demeuraient toutefois non conformes aux prescriptions légales, de sorte que l'art. 137 al. 1 LCI était applicable et le maximum légal du montant de l'amende s'élevait ainsi à CHF 150'000.- (ATA/206/2020 consid. 4g précité confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_209/2020 du 16 octobre 2020).

E. 27

En l'espèce, le recourant reconnaît lui-même que des travaux sortant du cadre de l'autorisation de construire délivrée le 21 mars 2018 ont été réalisés, ce qui contrevient à l'art. 1 al. 1 LCI. Le fait d'avoir averti ses interlocuteurs, à savoir la commune requérante et l'entreprise générale, que la démolition partielle du plancher et la construction d'un plancher métallique telle qu'envisagées suite aux conseils du bureau d'ingénieur, d'une part et d'autre part, le fait d'avoir discuté de ces modifications, une fois réalisées, avec le SMS n'est d'aucun secours pour le recourant, lequel, MPQ et actif à Genève depuis de nombreuses années, et donc particulièrement aguerri aux procédures d'autorisation de construire, savait qu'aucuns travaux du type de ceux effectués ne pouvaient être réalisés sans avoir été dûment autorisés. Si les travaux pouvaient présenter une certaine urgence, compte tenu de la délocalisation du personnel de la mairie, il n'en demeure pas moins que la procédure visant l'obtention d'une autorisation complémentaire aurait dû être suivie.

Le recourant a ainsi assurément commis une faute en ne respectant pas les dispositions précitées de la LCI qu'il connaissait.

Le principe de l'amende est ainsi fondé.

E. 28

Il reste à examiner la quotité de l'amende.

E. 29

Le recourant soutient que les travaux étaient autorisables, dès lors qu'ils étaient conformes aux prescriptions légales. Partant, le DT aurait excédé son pouvoir d'appréciation en fixant l'amende au maximum légal (art. 137 al. 2 LCI).

- 19/21 - A/1097/2020 Si le dossier en mains du tribunal ne permet pas de considérer que la partie du plancher démoli n'était pas inutilisable comme le soutient le recourant et d'infirmier que son remplacement était nécessaire, aucun élément ne permet au tribunal d'exclure qu'une autre option pour sa reconstruction aurait été préférable. En tout état, à teneur du dossier aucune autorisation de construire complémentaire n'a été délivrée à ce jour et les travaux exécutés ne sont tolérés que pour des motifs de proportionnalité. Il sied à cet égard de relever que les travaux ont entraîné une perte irrémédiable de la substance du bâtiment dont l'intérêt patrimonial a été rappelé par la CMNS dans son préavis du 28 mars 2019 et alors même que le plan de site n° 3_____ du village de B_____ prévoit à son art. 4 que les structures porteuses des bâtiments maintenus, dont fait partie la mairie, de même que les éléments dignes de protection doivent être sauvegardés. Partant, ils demeurent non conformes aux prescriptions légales. Au vu de ces éléments, l'art. 137 al. 1 LCI est applicable au cas d'espèce et le maximum légal du montant de l'amende s'élève ainsi à CHF 150'000.-.

E. 30

La faute du recourant doit être sanctionnée avec sévérité en raison notamment du rôle central qu'il est censé tenir, en sa qualité de MPQ, dans le cadre de l'exécution conforme des autorisations délivrées par le DT et de ses connaissances professionnelles en la matière. Sa faute est grave, le bâtiment, objet des travaux exécutés sans autorisation, étant sis en zone protégée et les travaux litigieux ayant porté atteinte à la substance du bâtiment, et ce de manière irréversible. Il a par ailleurs mis le département devant le fait accompli ; le fait que le SMS, lors de discussions en cours de chantier dès le mois de novembre 2018, a été mis au courant de la problématique rencontrée avec le plancher ne valant à l'évidence pas autorisation pour réaliser les travaux. Enfin, le recourant ne fait aucunement état de difficultés financières qui l'empêcheraient de s'acquitter du montant de l'amende infligée.

Cependant, le tribunal estime qu'il doit également être tenu compte dans la fixation du montant de l'amende du fait que le recourant a rapidement pris contact avec le SMS en vue d'évoquer la problématique lorsqu'il a constaté que la modification du plancher avait été réalisée, de sorte que contrairement à ce que lui reproche le département, le recourant n'a pas dissimulé ces faits et c'est à tort que le DT évoque leur découverte fortuite en janvier 2019 par l'un de ses inspecteurs puisque M. I_____ qui comme vu précédemment en a eu connaissance fin octobre ou début novembre 2018 et a relayé l'information le 10 décembre 2018 auprès du service de l'inspection de la construction afin que celui-ci prononce immédiatement un ordre d'arrêt des travaux.

Il doit également être tenu compte de ce que le recourant n'a aucun antécédent.

- 20/21 - A/1097/2020

En prenant en considération l'ensemble des circonstances, le tribunal estime ainsi que la quotité de l'amende fixée à CHF 20'000.- apparaît disproportionnée et il la réduira à CHF 15'000.-.

Le recours sera dès lors partiellement admis. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui obtient partiellement gain de cause, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 800.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 100.-, lui sera restitué. Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 800.-, à la charge de l'autorité intimée, sera allouée au recourant (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 21/21 - A/1097/2020

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