

# **GE\_GERICHTE JTAPI/979/2021 vom 21. September 2021**

GE Cour de justice, 2021-09-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_979\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_979_2021)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/979/2021 du 21 septembre 2021

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/979/2021 del 21 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 LDTR et de la LCI (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 ; art. 45 al. 1 LDTR).

- 20/32 - A/1532/2020

### **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.

### **E. 4**

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 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 515 p. 171).

### **E. 5**

A titre liminaire, le tribunal rappellera que le recours ne porte que sur l'amende infligée à la recourante par le département dans sa décision du 22 avril 2020 et non pas sur l'ordre de remise en état également prononcé dans ce cadre. S'agissant de l'amende, seul son montant et non son principe est contesté.

### **E. 6**

La recourante conclut préalablement à sa comparution personnelle, à l'audition de MM. G\_\_\_\_\_, architecte au sein du bureau H\_\_\_\_\_ SA, I\_\_\_\_\_ et J\_\_\_\_\_, Directeurs régionaux représentants du maître d'ouvrage chez E\_\_\_\_\_, K\_\_\_\_\_, ancien chef de projet chez E\_\_\_\_\_ et L\_\_\_\_\_, chef de service OAC et à ce qu'un transport sur place soit

ordonné. Ces mesures d’instruction apparaissaient utiles au vu de l’historique complexe du dossier, des nombreux échanges non documentés et afin d’appréhender la gravité toute relative des éléments d’infraction retenus par le département. Dans ses dernières écritures, elle indique renoncer au transport sur place. Dans un grief d’ordre formel, elle invoque une violation de son droit d’être entendu, au motif que la décision entreprise ne contenait aucune motivation, ne précisant en particulier pas en quoi les travaux non-autorisés seraient illicites et excluraient ainsi l’application de l’art. 137 al. 2 LCI ni les éléments d’infraction retenus pour fixer l’amende qui correspondait au maximum légal. De même, elle n’avait pas été en mesure de faire valoir ses arguments avant son prononcé.

#### **E. 7**

Tel qu’il est garanti par l’art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d’être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu’une

- 21/32 - A/1532/2020 décision ne soit prise, d’avoir accès au dossier, de participer à l’administration des preuves, d’en prendre connaissance, de se déterminer à leur propos (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_588/2014 du 22 juin 2015 consid. 2.1 ; 8C\_269/2013 du 25 février 2014 consid. 5.2) et d’obtenir qu’il soit donné suite à leurs offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). En tant que droit de participation, le droit d’être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu’elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 136 I 265 consid. 3.2). L’étendue du droit de s’exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L’idée maîtresse est qu’il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc). Ce droit ne s’étend toutefois qu’aux éléments pertinents pour décider de l’issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n’empêche pas le juge de renoncer à l’administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s’il acquiert la certitude que celles-ci ne l’amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3).

#### **E. 8**

Le droit d’être entendu comprend également le droit d’obtenir une décision motivée. L’autorité n’est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 137 II 266 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_597/2013 du 28 octobre 2013 consid. 5.2 2 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 531 n. 1573). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; 138 I 232 consid. 5.1 ; 136 I 184 consid. 2.2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_832/2016 du 12 juin 2017 consid. 4.1).

#### **E. 9**

En l’espèce, le tribunal a entendu les parties, l’architecte de la recourante et Mme M\_\_\_\_\_, représentante du SMS. Pour le reste, il estime que le dossier contient les éléments suffisants et nécessaires, tels qu’ils ressortent des écritures des parties, des pièces produites et des dossiers du département, pour statuer sur le litige, sans qu’il ne se justifie de procéder aux

autres auditions requises par la recourante, ces actes d'instruction, en soi non obligatoires, ne s'avérant pas nécessaires pour apprécier la situation et établir les faits pertinents. S'agissant de la motivation de la décision, l'autorité intimée fait non seulement référence, dans cette dernière, à la disposition légale applicable (art. 137 LCI) mais mentionne également les trois procédures (I/4\_\_\_\_\_, DD 3\_\_\_\_\_ et DD 2\_\_\_\_\_), les faits pertinents et les circonstances aggravantes, sur lesquels elle se

- 22/32 - A/1532/2020 fonde. La recourante a ainsi pu se rendre compte de sa portée et a été en mesure de recourir contre la décision querellée en toute connaissance de cause. Le défaut de motivation allégué en lien avec l'application de l'art. 137 al. 1 plutôt que 2 LCI n'est au demeurant plus d'actualité, la recourante ayant indiqué, dans ses dernières écritures du 6 mai 2021, reconnaître qu'il n'était pas possible de faire application de l'alinéa 2. Il sera enfin rappelé à la recourante, qui soutient n'avoir pas été en mesure de faire valoir ses arguments avant le prononcé de la décision querellée, que par courrier du 29 juillet 2014 déjà, le département l'informait des manquements constatés dans le cadre du chantier de l'immeuble considéré, l'invitant à se déterminer quant aux faits constatés et précisant qu'il se réservait le droit de la sanctionner. Des courriers du même type lui ont été envoyés à maintes reprises par la suite, ainsi notamment les 23 mars, 23 avril, 4 juin, 16 novembre 2015 et 8 novembre 2016 et plusieurs séances ont encore été agendées avec le département par la suite. Il s'ensuit que la recourante a largement eu la possibilité de s'exprimer avant que la décision querellée ne lui soit notifiée. En tout état, elle a eu tout loisir de faire valoir ses arguments devant le tribunal de céans, de sorte qu'une éventuelle violation de son droit d'être entendu a amplement pu être réparée dans le cadre de la présente procédure. Au vu de ce qui précède, le droit d'être entendu de la recourante n'a pas été violé, de sorte que ce grief sera rejeté.

#### **E. 10**

Conformément à l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

#### **E. 11**

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). 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. 12**

Les art. 89 ss LCI protègent les « ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle », selon le titre de la section 2 dudit chapitre IX.

#### **E. 13**

L'art. 89 al. 1 LCI dispose que l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle situés en dehors des périmètres de protection de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, ainsi que du vieux Carouge, doit être préservée. Sont considérés comme ensemble les

- 23/32 - A/1532/2020 groupes de deux immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue (art. 89 al. 2 LCI).

#### **E. 14**

Les ensembles dont l'unité architecturale et urbanistique est complète sont maintenus. En cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés. L'article 12 est en outre applicable (art. 90 al. 1 LCI).

#### **E. 15**

Les demandes d'autorisation, ainsi que les travaux de réfection de façades et de toitures concernant des immeubles visés à l'art. 89 sont obligatoirement soumis, pour préavis, à la CMNS (art. 93 al. 1 LCI). Celle-ci formule son préavis après s'être renseignée sur les servitudes et les dispositions qui ont régi l'aménagement initial du quartier, de la rue et des constructions au XIXe siècle et au début du XXe siècle (art. 93 al. 2 LCI). En outre, selon l'art. 3 al. 3 LCI, les demandes d'autorisation sont soumises au préavis des communes, des départements et des organismes intéressés.

#### **E. 16**

Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des commissions consultatives, l'autorité de recours observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci (ATA/726/2012 du 30 octobre 2012 et les références citées ; ATA/719/2011 du 22 novembre 2011 ; ATA/539/2009 du 27 octobre 2009 ; ATA/529/2007 du 16 octobre 2007 ; ATA/100/2005 du 1er mars 2005 ; Thierry TANQUEREL, La pesée des intérêts vue par le juge administratif in Charles André MORAND, La pesée globale des intérêts, Droit de l'environnement et aménagement du territoire, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, p. 201). L'autorité de recours se limite alors à examiner si le département ne s'est pas écarté sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/86/2015 du 20 janvier 2015 ; ATA/956/2014 du 2 décembre 2014 ; ATA/786/2014 du 7 octobre 2014 ; ATA/581/2014 du 29 juillet 2014). Le tribunal de céans fait montre de la même retenue.

#### **E. 17**

Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du

- 24/32 - A/1532/2020 Tribunal fédéral 1C\_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 2.2 ; 9C\_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/700/2014 précité consid. 4a ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 consid. 4 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 568).

#### **E. 18**

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 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72 s. ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 et 2C\_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 consid. 2.2.1 = RDAF 2005 I 71 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 569 s). Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 569 et les références citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 s n. 571).

#### **E. 19**

Selon la jurisprudence, 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 émise à l'égard d'une personne déterminée. Il faut ensuite que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, 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 ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATA/700/2014 précité consid. 4c ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, 3ème éd., 2012, p. 922 ss n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 196 s n. 578 s ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, p. 140 ss et p. 157 n. 696 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 3ème éd., 2013, n. 1'173 ss).

#### **E. 20**

L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions de la recourante ou du recourant et, accessoirement,

- 25/32 - A/1532/2020 par les griefs ou motifs qu'elle ou il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si une

recourante ou un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/355/2019 du 2 avril 2019 consid. 2b).

#### **E. 21**

En l'espèce, le principe de l'amende n'est, à juste titre, pas contesté par la recourante. Cette dernière estime toutefois que sa quotité a été fixée arbitrairement et ne respecte pas le principe de proportionnalité. En particulier, elle ne saurait être sanctionnée, sauf à violer le principe de la bonne foi, pour la poursuite des travaux d'aménagement des combles, certes entrepris "sans autorisation", mais alors que ce défaut était toutefois intervenu a posteriori en raison de l'annulation de la DD 1 \_\_\_\_\_, et dès lors que celle-ci était connue et tolérée par l'OAC et le service LDTR. La perception de loyer trop élevé était contestée. A titre de circonstances atténuantes, le département n'avait enfin pas tenu compte du fait que les manquements reprochés, notamment en lien avec le patrimoine, étaient peu graves et leur étendue très limitée en comparaison avec le reste des travaux réalisés, en conformité, dans le bâtiment, qu'elle n'avait pas eu la volonté de mettre l'autorité devant le fait accompli ni agi par cupidité, avait toujours collaboré, notamment par la remise en état, n'avait pas d'antécédent, bien que propriétaire de nombreux immeubles sur le territoire genevois, et avait déjà été largement pénalisée par le temps perdu et les coûts supplémentaires liés aux nouvelles procédures d'autorisation.

#### **E. 22**

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 ladite loi 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,

- 26/32 - A/1532/2020 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 sept ans (al. 5).

#### **E. 23**

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).

#### **E. 24**

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 1937 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 consid. 5c et les références citées).

#### **E. 25**

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute (ATA/124/2016 du 9 février 2016 ; ATA/886/2014 du 11 novembre 2014).

#### **E. 26**

Le mandant doit endosser la responsabilité des actes de son mandataire (ATA/260/2014 du 15 avril 2014 ; ATA/135/2011 précité consid. 10).

#### **E. 27**

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/440/2019 précité consid. 5c et les références citées).

#### **E. 28**

L'art. 47 CP confère un large pouvoir d'appréciation à l'autorité. Par conséquent, celle-ci 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 ; 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. 29**

Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/871/2015 du 25 août 2015 ;

- 27/32 - A/1532/2020 ATA/824/2015 du 11 août 2015), lequel commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3). L'amende doit ainsi faire l'objet d'une évaluation globale, dans laquelle l'autorité administrative qui sanctionne - partant le juge qui contrôle sa décision - doit prendre en compte, dans un calcul d'ensemble, la nature, la gravité et la fréquence des infractions ainsi que les éléments liés à la culpabilité et les circonstances personnelles de l'auteur, dont ses capacités financières (ATA/13/2020 précité consid. 7d ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 9d confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_80/2018 du 23 mai 2019 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 consid. 18). De 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 (ATA/313/2017 du 21 mars 2017). Le juge ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/313/2017 du 21 mars 2017).

#### **E. 30**

Dans un arrêt concernant des travaux importants de rénovation d'une maison effectués sans autorisation, la chambre administrative a 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). La doctrine précise à cet égard que, si une fois qu'est entrée en force l'autorisation requise a posteriori, la construction initialement formellement illicite est pleinement régularisée et son statut dès lors assimilable à celui de n'importe quelle construction licite dès l'origine, 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. 31**

S'agissant de la quotité de l'amende, à titre exemplatif, la chambre administrative a récemment rétabli une amende de CHF 50'000.- infligée à un architecte (réduite par le TAPI à CHF 30'000.-) pour avoir réalisé des travaux dans une zone historiques protégée, de manière non conforme aux autorisations de construire originaires délivrées. Il était notamment retenu qu'il ne s'agissait pas de modification de peu d'envergure ou isolées, que l'intéressé ne pouvait ignorer que le caractère architectural original du bâtiment devait être préservé, l'absence d'antécédent et de mise en danger de sa situation financière (ATA/206/2020 du 25 février 2020 confirmé par arrêt du tribunal fédéral 1C\_209/2020 du 16 octobre

- 28/32 - A/1532/2020 2020). Elle a confirmé l'amende, réduite par le tribunal de céans de CHF 20'000.- à CHF 15'000.-, prononcée à l'encontre d'une contrevenante qui avait procédé sans autorisation à des modifications irrémédiables sur un bâtiment à très forte valeur patrimoniale (ATA/1151/2015 du 27 octobre 2015). Elle a réduit de CHF 150'000.- à CHF 75'000.- une amende infligée dans le cas d'une construction ne respectant pas l'autorisation de construire délivrée, ayant porté atteinte à la nappe phréatique et ainsi créé un danger pour l'environnement. Il était retenu que les faits reprochés étaient graves, notamment en raison de la répétition des comportements fautifs, mais qu'en l'absence de tout antécédent, il apparaissait excessif d'infliger à l'intéressé l'amende maximale prévue par l'art. 137 al. 1 LCI (ATA/978/2015 du 22 septembre 2015). Cet arrêt a été annulé par le Tribunal fédéral et la cause renvoyée à la chambre administrative pour nouvelle décision respectant le droit d'être entendu du justiciable concerné (1C\_577/2015 du 13 octobre 2016). Elle a pour le surplus considéré, en zone agricole, qu'une amende de CHF 20'000.- (le département avait initialement fixé l'amende à CHF 50'000.-) était justifiée pour des travaux d'agrandissement conséquents réalisés sans autorisation (excavation du sous-sol, création d'un jardin d'hiver et transformation d'une grange en atelier ; ATA/829/2016 du 4 octobre 2016), respectivement de CHF 12'000.- (amende initialement fixée à CHF 20'000.-) pour la réalisation de plusieurs constructions sans autorisation et non autorisables, le recourant n'en étant pas à sa première infraction mais il était tenu compte de sa situation financière très difficile (ATA/303/2016 du 12 avril 2016). Dans le cadre d'une violation de l'art. 39 al. 1 LDTR, la chambre administrative a enfin confirmé une amende de CHF 225'000.- infligée à un recourant, dont les quatre sociétés dont il était administrateur seraient solidairement responsables, conformément à l'art. 137 al. 1 LCI et aux règles sur le concours d'infractions. Il était tenu compte du concours d'infractions et de la finesse du montage incriminé, réalisé par une personne rompue au domaine de l'immobilier, dans le but de se soustraire à la loi, à pas moins de septante reprises. La faute devait être qualifiée de très lourde (tromperie

répétée et mépris total du but de la loi et des intérêts publics protégés). Il était enfin retenu que la motivation du recourant relevait de la cupidité et que ce dernier n'avait pas démontré, ni d'ailleurs même allégué, que l'amende infligée le placerait dans une situation financière difficile (ATA/186/2021 du 23 février 2021).

### **E. 32**

En l'espèce, la recourante ne conteste plus, à juste titre, que l'art. 137 al. 1 LCI est applicable et que, partant, le maximum légal du montant de l'amende s'élève ainsi à CHF 150'000.-. En effet, même si des autorisations de construire ont finalement été délivrées le 22 avril 2020, c'est uniquement pour des motifs de proportionnalité que certains travaux ont été autorisés, ces derniers demeurant toutefois non conformes aux prescriptions légales.

- 29/32 - A/1532/2020 S'agissant des manquements à prendre en compte, la recourante ne peut être suivie concernant les travaux réalisés, sans autorisation, notamment dans les combles. Aucun élément du dossier ne permet en effet de considérer qu'une promesse concrète lui aurait été faite quant à la possibilité de les poursuivre, malgré le défaut d'autorisation. Le département le conteste fermement et les pièces du dossier, en particulier les divers courriers adressés à la recourante depuis 2014, constatant le défaut d'autorisation et la rendant attentive à ses obligations et aux risques de sanctions viennent au besoin confirmer qu'il n'a jamais été question de tolérer une telle manière de faire. La recourante ne saurait en revanche être sanctionnée en lien avec des loyers qu'elle aurait indûment perçus, cette violation, au demeurant non démontrée, n'ayant nullement été envisagée par le département au moment du prononcé de l'amende querellée. Le tribunal relèvera pour le surplus que les travaux litigieux ont été entrepris, sans autorisation, dans un immeuble appartenant à un ensemble protégé du début du XX<sup>ème</sup> siècle et que ces derniers ont pour partie porté atteinte à des éléments caractéristiques de ce type de bâtiment, que le SMS demandait, respectivement aurait demandé, de maintenir, dans un souci d'homogénéité notamment et de maintien de la substance d'origine. Les atteintes sont considérées comme majeures par ce service et elles sont, pour certaines, irrémédiables, une remise en état ne pouvant plus être demandée compte-tenu de la disparition des éléments caractéristiques concernés. La représentante du SMS a ainsi indiqué en audience que les portes palières avaient été remplacées dans tout l'immeuble sans que le SMS ne soit consulté et alors même qu'il existait des moyens de les maintenir tout en garantissant une protection suffisante contre le feu. Il s'agissait d'une altération majeure, car les portes d'origine, à savoir les panneaux de porte, les fermants, les sonnettes, qui étaient autant d'éléments protégés, n'existaient plus et une remise en état n'était dès lors plus possible. Il en allait de même des éléments caractéristiques de l'ascenseur (grille ornementée et main-courante de l'escalier) qui avaient disparu. Il s'agissait ici aussi d'une perte patrimoniale importante, pas nécessaire et qui n'était pas prévue dans la requête d'autorisation initiale. Une reproduction à l'identique ne faisait pas de sens et ne serait de fait pas possible compte tenu de la taille de l'ascenseur. Le décor peint dans le hall d'entrée était également un élément caractéristique de ce type d'immeuble raison pour laquelle le SMS avait demandé sa restitution. Si l'architecte avait interpellé le SMS à ce sujet, il aurait refusé qu'il soit repeint. Le capotage métallique des têtes de dalles des jardinets au rez-de-chaussée, réalisé sans que le SMS ne soit interpellé et sans autorisation, portait également atteinte à l'image du bâtiment et à l'homogénéité de l'ensemble protégé. Leur suppression avait été demandée et était en cours. Il en allait de même du carrelage derrière le garde-corps, pour les mêmes motifs. Il s'agissait d'une atteinte majeure, mais réversible. Les travaux réalisés concernant les lucarnes ne

correspondaient pas à ce qui avait été autorisé dans le cadre de la DD 1\_\_\_\_\_, ni d'ailleurs aux plans soumis dans le cadre de la DD 3\_\_\_\_\_. Ces travaux n'étaient pas acceptables et une remise en état avait été demandée. La

- 30/32 - A/1532/2020 verrière d'origine était enfin également un élément caractéristique dont le maintien était demandé, possible et prévu dans la DD 1\_\_\_\_\_. Dès lors qu'elle avait disparu, il n'était plus possible de demander une remise en état. L'ensemble des travaux précités n'étaient pas autorisables. Dans la mesure toutefois où une remise en état n'était pas possible, ils étaient tolérés. L'atteinte majeure et la perte irrémédiable demeuraient néanmoins. S'agissant des autres travaux, validés après coup par les DD 2\_\_\_\_\_ et DD 3\_\_\_\_\_, ils entraient dans la catégorie des travaux autorisables étant précisé qu'une atteinte pouvait être majeure, quand bien même elle était réversible. Pour arrêter la quotité de l'amende, le département pouvait ainsi à juste titre tenir compte de la nature, de la gravité et de la répétition des infractions commises ainsi que de l'irréversibilité de certaines atteintes - majeures - au patrimoine. Le projet tel qu'il a été réalisé n'aurait jamais été accepté si la procédure avait été suivie, ce que ne pouvait ignorer la recourante, à qui la liste indicative des éléments à préserver avait notamment été communiquée, via son mandataire. En l'espèce, la recourante a non seulement réalisé des travaux sans autorisation mais elle n'a en outre pas respecté, en toute connaissance de cause, les différentes autorisations de construire qui lui avaient été délivrées, cette manière de faire violant de manière crasse la LCI et son règlement d'application, soit en particulier les art. 1 al. 1 et 7 et 90 LCI. De telles violations doivent être sanctionnées avec grande sévérité sous peine de voir un tel procédé se répéter, étant précisé que la recourante a mis le département devant le fait accompli à répétitions reprises, et qu'il ne s'agit pas de travaux de peu d'envergure ou isolés, contrairement à ce qu'elle tente de faire croire. Cela étant, il doit aussi être relevé qu'une fois informée des manquements constatés en lien avec son immeuble, la recourante s'est engagée à remettre en état tout ce qui pouvait encore l'être, ne contestant pas sa responsabilité et déplorant la situation. S'agissant de l'« antécédent » retenu à son encontre, il remonte à 2009 et concerne la réalisation de travaux sans autorisation dans un appartement, régularisés après coup. L'on ne saurait, dans ces conditions, retenir cette unique procédure d'infraction ouverte à l'encontre de la recourante, laquelle indique, sans être contredite, disposer d'un conséquent parc immobilier dans le canton, à titre de circonstance aggravante dans le cadre de la fixation de l'amende. Enfin, ni la recourante ni le département ne démontre qu'une promesse concrète ou un accord aurait été donnée respectivement passé entre eux concernant le montant de l'amende. Au vu des éléments précités pris dans leur ensemble, le tribunal de céans considère dès lors que si une sanction sévère devait certes être infligée à la recourante, le département a toutefois abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant le montant de l'amende à CHF 150'000.-, soit au maximum de la fourchette possible. Celle-ci sera dès lors réduite à CHF 100'000.-, montant qui tient mieux

- 31/32 - A/1532/2020 compte de l'ensemble des circonstances utiles tout en sanctionnant de manière proportionnée la culpabilité de la recourante. Enfin, même si cette dernière indique avoir déjà subi un dommage financier important en lien avec les différentes procédures relatives à son immeuble, il n'apparaît pas que ce montant mettrait en péril sa situation financière. Elle ne l'allègue d'ailleurs pas.

Il résulte de ce qui précède que le recours sera partiellement admis. La décision querellée sera annulée dans la mesure où elle inflige une amende de CHF 150'000.- à la recourante. Le montant de cette dernière sera fixé à CHF 100'000.-.

**E. 34**

Vu cette issue, un émolument, en soi réduit, de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui n'obtient que partiellement gain de cause (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). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de l'autorité intimée, lui sera par ailleurs allouée (art. 87 al. 2 LPA et 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

- 32/32 - A/1532/2020

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