

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1367/2017-LCI

ATA/735/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 juillet 2018

3^{ème} section

dans la cause

A _____

représentée par Me Alain Dubuis, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
12 octobre 2017 (JTAPI/1080/2017)**

EN FAIT

- 1) A _____ (ci-après : la société) est propriétaire de la parcelle n° 1 _____ de 499 m² de la feuille Genève-Petit-Saconnex sur laquelle est sis un immeuble de 487 m², sis à l'adresse rue B _____, rue de C _____. L'immeuble est sis en deuxième zone.
- 2) Le 14 octobre 2016, un inspecteur de l'office cantonal de l'énergie (ci-après : OCEN) a effectué le constat que les embrasures en façade, à savoir les fenêtres, n'étaient pas conformes à l'art. 56 A du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01).
- 3) Le 11 novembre 2016, l'OCEN a transmis le constat et donné un délai à la société pour faire valoir ses observations.
- 4) Le 13 décembre 2016, D _____, en charge de la gestion de l'immeuble, a indiqué à l'OCEN : « Nous sommes en cours d'analyse pour le changement des vitres de l'immeuble cité en titre et ce, courant 2017 ». Il sollicitait un délai à fin 2017 pour effectuer les travaux sous réserve des autorisations de construire nécessaires.
- 5) Par décision du 13 mars 2017, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) a constaté que le terme du 31 janvier 2016 fixé par le règlement pour la mise en conformité, s'agissant de l'isolation thermique des embrasures en façade, n'avait pas été respecté. Nonobstant l'absence de motif particulier, mais en application du principe de la proportionnalité, il convenait d'accorder à la société un délai au 31 décembre 2017 pour fournir à l'OCEN la preuve de l'achèvement des travaux et la facture d'une entreprise spécialisée dans l'assainissement des embrasures en façade. La notification d'une amende administrative était réservée.
- 6) Par courrier du même jour, l'OAC a infligé une amende administrative de CHF 19'000.- à la société pour la non-conformité des embrasures en façade au 31 janvier 2016.
- 7) Par acte du 18 avril 2017, la société a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI). Elle a conclu à ce que la décision de l'OAC soit réformée en ce sens qu'aucune amende ne lui était infligée.
- 8) Après un échange d'écritures, le TAPI a partiellement admis le recours. L'amende était fondée dans son principe. Le terme du 31 janvier 2016, fixé dans

l'art. 56 A al. 2 RCI, n'avait pas été respecté, aucune demande de dérogation ou de prolongation de ce délai n'avait été déposée avant le terme précité.

Même si le TAPI ne considérait pas en soi que le montant de CHF 19'000.- serait disproportionné, le barème schématique appliqué par le département, qui tenait compte de la surface totale de plancher chauffé de l'immeuble d'une part, et de la surface totale des embrasures d'autre part, risquait d'aboutir à des résultats injustes. L'amende était annulée et le dossier renvoyé à l'autorité intimée afin qu'elle la fonde sur une méthode qui mette davantage en avant la quantité d'énergie potentiellement perdue.

- 9) Par acte du 15 novembre 2017, la société a recouru devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a persisté dans les conclusions prises devant le TAPI. Les conditions pour le prononcé d'une amende n'étaient pas remplies. Le bâtiment était protégé. Le préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) était nécessaire. La complexité et la durée de la procédure de validation ne permettaient pas de respecter les délais imposés par l'autorité intimée. Une prolongation dudit délai avait d'ailleurs été accordée. L'amende était infondée.

Le principe de la légalité avait été violé. Le constat selon lequel les embrasures en façade du bâtiment ne seraient pas conformes aux normes énergétiques en vigueur ne reposait sur aucune mesure et ne faisait pas référence au coefficient de transfert thermique (ci-après : U) pour indiquer s'il serait égal ou supérieur à $3,0 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$, soit watt par mètre carré et Kelvin.

Enfin, le jugement entrepris consacrait un renversement du fardeau de la preuve. Il obligeait la recourante à prouver le respect de la légalité en produisant des pièces attestant que les embrasures de l'immeuble concerné respectaient les normes légales alors qu'il appartenait à l'administration de prouver le non-respect.

- 10) L'OAC a conclu au rejet du recours. Le bâtiment querellé n'était équipé que de fenêtres à simple vitrage pour lesquelles il était admis scientifiquement qu'ils avaient un coefficient U de l'ordre de $5,0 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$. Il ressortait du site de référence pour les services cantonaux de l'énergie et de l'environnement, dont les coordonnées étaient précisées, qu'il était quasiment impossible de trouver des fenêtres à simple vitrage avec un U égal ou inférieur à $3,0 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$.

L'art. 56 A RCI était entré en vigueur le 15 avril 1989. Un délai de vingt ans avait été prévu pour assainir les isolations des embrasures. Le délai avait été repoussé au 31 janvier 2016. Une communication de cette obligation avait été effectuée à grande échelle auprès des acteurs concernés du canton (rencontre de l'OCEN avec les professionnels du bâtiment, les propriétaires d'immeubles et les régies ; communiqué de presse du Conseil d'État, édition d'une brochure adressée

aux propriétaires des trente mille bâtiments construits avant 1990, aux régies et aux communes, mise en place d'une permanence téléphonique, édition d'une directive d'application de l'art. 56 A et d'un guide de bonne pratique, production d'un flyer en collaboration avec la Fédération genevoise des métiers du bâtiment, mise à disposition sur un site internet spécifique de tous les documents nécessaires avec foire aux questions notamment).

Le constat avait été dressé par une personne assermentée qui avait constaté la présence de fenêtres à simple vitrage. La recourante elle-même indiquait dans son recours qu'elle devait installer des fenêtres en bois d'un type spécifique, qu'elle devait procéder à une étude poussée s'agissant du respect du patrimoine bâti pour obtenir un préavis favorable de la CMNS et confirmait qu'elle avait requis et obtenu une prolongation du délai pour assainir. Comme l'avait relevé à juste titre le TAPI, ni le constat de l'OCEN, ni la décision de l'OAC n'avaient été contestés. L'OAC détaillait les questions de résistance thermique superficielle intérieure et extérieure des vitrages ainsi que la résistance thermique de conduction des vitrages. Il considérait fournir la preuve par indices confinant à la certitude que les embrasures litigieuses en façade ne respectaient pas les normes en vigueur. Le principe de la légalité et du fardeau de la preuve était respecté. L'amende était fondée.

- 11) Invitée à produire une éventuelle réplique, la société ne s'est pas manifestée dans le délai qui lui avait été imparti.
- 12) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. Aux termes de l'art. 113 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), les constructions doivent être conçues et maintenues de manière que l'énergie nécessaire à leur fonction soit utilisée économiquement et rationnellement (al. 1). Les constructions de bâtiments publics doivent être conçues et maintenues de manière à satisfaire à un standard de haute performance énergétique arrêté par le Conseil d'État (al. 2). Lors de nouvelles constructions, des mesures sont prises afin de limiter les déperditions d'énergie (al. 3). À cet effet, l'enveloppe extérieure des constructions neuves, régulièrement chauffées, doit présenter une isolation et une inertie adéquates selon des normes fixées dans le règlement d'application. Des exigences peuvent également être

imposées pour les bâtiments existants, telles notamment l'isolation des embrasures et fenêtres (al. 4).

b. Aux termes de l'art. 56A RCI, les embrasures en façade (vitrages, cadres de fenêtres, caissons de stores, etc.) donnant sur des locaux chauffés des constructions existantes doivent être mises en conformité lorsque leur coefficient de transmission thermique U est égal ou dépasse 3,0 W/(m² K), afin de respecter les prescriptions énergétiques en matière de rénovation des bâtiments au sens de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986, soit les normes SIA 180 et 380/1 (al. 2 let. a) et un indice d'affaiblissement acoustique correspondant aux exigences de la norme SIA 181 (al. 2 let. b).

Ces travaux de mise en conformité, s'agissant de l'isolation thermique, doivent avoir été exécutés au 31 janvier 2016 au plus tard (art. 56A al. 2 in fine RCI).

Les travaux de mise en conformité au sens de l'art. 56A al. 2 RCI doivent être réalisés dans les matériaux d'origine pour certains bâtiments décrits à l'al. 3.

Quelques exceptions au respect des prescriptions énergétiques fixées à l'art. 56A al. 2 RCI, décrites à l'art. 56 A al. 5 RCI, sont admises pour les bâtiments protégés.

Des dérogations aux prescriptions fixées aux al. 2 et 4 peuvent être accordées pour les bâtiments à propos desquels ces exigences sont disproportionnées. Les dérogations et les prolongations de délais sont accordées sur demande écrite par l'OCEN, par voie de décision administrative, dans un délai de trois mois, sur préavis des services concernés (art. 56A al. 6 RCI).

3) En l'espèce, seul est litigieux le principe de l'amende.

Le montant de celle-ci, singulièrement la façon dont sa quotité est calculée, a été annulé par le TAPI et renvoyé pour nouvelle décision à l'autorité intimée. Celle-ci n'a pas recouru contre ledit jugement.

4) a. La recourante se plaint de « l'absence d'éléments justifiant une amende ».

Il n'est pas contesté que les travaux n'ont pas été entrepris avant le terme du 31 janvier 2016 et que l'art. 56 A al. 2 RCI n'a, à ce titre, pas été respecté par la recourante. La prolongation du délai ayant été sollicitée après l'échéance du 31 janvier 2016, elle n'est pas de nature à influencer le constat qui précède.

Le fait que le bâtiment soit protégé est sans pertinence au regard de l'absence de mesures d'assainissement prises avant le 31 janvier 2016. Les exceptions de l'art. 56A al. 5 RCI ne sont pas applicables en l'espèce. La recourante ne s'en prévaut d'ailleurs pas.

En conséquence, c'est à bon droit que l'autorité intimée a considéré que le délai était échu et que la mise en conformité n'avait pas eu lieu dans le terme prévu, en violation de l'art. 56A RCI.

b. La recourante invoque une violation du principe de la légalité et une inversion du fardeau de la preuve.

La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA), sans être limité par les allégués et les offres de preuves des parties. Dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille, elle réunit ainsi les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Dans cette mesure, les règles sur la répartition du fardeau de la preuve ne s'appliquent en conséquence pas. L'autorité apprécie les moyens de preuve des parties et recourt s'il y a lieu à d'autres moyens de preuve (art. 20 LPA). Mais ce principe n'est pas absolu, sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_309/2015 du 21 octobre 2015 consid. 6.2 ; 9C_868/2014 du 10 juillet 2015 consid. 4.4 ; ATA/383/2017 du 4 avril 2017 ; ATA/991/2016 du 22 novembre 2016 et les références citées).

En l'espèce, il est exact que l'autorité intimée n'a pas procédé à un calcul de l'U pertinent. L'existence de simples vitrages n'est pas contestée. De même, le constat effectué par l'OCEN le 14 octobre 2016 de l'existence de simples vitrages n'a pas fait l'objet d'une contestation de la société.

Dans ses écritures, le département a expliqué de façon détaillée, en se référant aux valeurs retenues par l'office fédéral de l'énergie, les indices scientifiquement retenus au titre de U pour les différents vitrages, y compris pour les différentes épaisseurs de simples vitrages. Même à 15 cm d'épaisseur, le simple vitrage était supérieur au U mentionné par l'art. 56 A RCI, y compris dans l'hypothèse de la prise en compte du cadre de fenêtre, apte à faire baisser légèrement le U, mais insuffisamment pour que le U soit égal ou inférieur à $3,0 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$. Cette démonstration chiffrée n'a pas été contredite par la recourante.

Enfin, celle-ci a sollicité la prolongation du délai règlementairement imparti au 31 janvier 2016, reconnaissant que des mesures devaient être entreprises.

En conséquence, il est démontré à satisfaction de droit que les vitres de l'immeuble concerné appartenant à la société présentaient un U supérieur à $3,0 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$ au 31 janvier 2016 sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à des

mesures. La société était en conséquence tenue de mettre en conformité les embrasures en façade de l'immeuble concerné avant le 31 janvier 2016. La société n'ayant versé à la procédure aucun élément tendant à démontrer le contraire, les griefs tant de la violation du principe de la légalité que du renversement du fardeau de la preuve seront écartés.

Le principe de l'amende est fondé. Le jugement du TAPI sera confirmé.

- 5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 700.- sera mis à charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 novembre 2017 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 12 octobre 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 700.- à charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Alain Dubuis, avocat de la recourante, au département du territoire, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Thélin, président, M. Pagan, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :