RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1713/2006-DCTI **ATA/452/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 31 août 2006

dans la cause

COOPÉRATIVE V_____
représentée par Me Pascal Pétroz, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, POLICE DES CONSTRUCTIONS

EN FAIT

1. La Fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI) est propriétaire des parcelles n° _____ et _____, adjacentes, sises sur la commune de Vernier au n° _____ de la rue Y. Sur la première, d'une surface de 20'919 m^2, se trouvent divers bâtiments abritant des ateliers, des dépôts et des bureaux. La seconde, d'une surface de 10'917 m^2, comprend un garage et un dépôt, qui en couvrent ensemble moins de 3% : le solde est constitué de places de stationnement non couvertes.

2. La FTI a vendu les bâtiments susmentionnés et octroyé un droit de superficie à la coopérative V_____ (ci-après : la coopérative) en 2003.

3. Une inspection des bâtiments a eu lieu le 19 avril 2005, à laquelle ont participé le directeur de la coopérative, la FTI, la police des constructions de l'ancien département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) ainsi que l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT), qui dépendait quant à lui de l'ancien département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, aujourd'hui rattaché au département de la solidarité et de l'emploi (DSE).

   Un inspecteur de la police des constructions a relevé dans son procès-verbal de constat, daté du 16 juin 2006 (sic), qu'au jour de l'inspection, des travaux de transformation avaient été et continuaient d'être exécutés dans les bâtiments de la coopérative. Ces travaux consistaient en la création de locaux pour des activités artisanales diverses, moyennant la construction de divisions en maçonnerie ou grillagées.

4. Par courrier du 28 avril 2005, l'OCIRT a adressé au directeur de la coopérative un courrier rappelant les éléments qui étaient ressortis de la visite du 19 avril 2005.

   L'ensemble du bâtiment de la coopérative devait faire l'objet d'un concept de sécurité incendie, à présenter au DCTI. Ce concept devait être suivi d'une demande en autorisation de construire dont les modalités étaient à définir avec les différentes entreprises implantées sur le site.

   La coopérative devait veiller à ce que tout nouveau locataire présente au département les plans d'aménagement de ses locaux.

   Enfin, une entreprise déjà installée enfreignait la valeur limite des émissions de bruit de 11 décibels, selon un rapport établi par le service cantonal de

protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après : SPBR). L'OCIRT allait contacter le locataire en vue de l'assainissement de ses locaux.

5. Par courrier du 2 juin 2005, le DCTI a enjoint la coopérative de cesser les travaux d'aménagement tant que les problèmes de sécurité n'auraient pas été réglés et qu'une autorisation n'aurait pas été délivrée. Une demande définitive d'autorisation de construire devait être déposée dans un délai de 60 jours.

6. Par lettre du 8 juillet 2005, la coopérative a demandé au DCTI de lui indiquer ses exigences concernant l'un des locaux exclusivement, abritant un atelier de réparation pour véhicules automobiles.

La coopérative avait résilié le bail de ce locataire afin d'assainir les locaux. La réponse du DCTI servirait à motiver plus précisément cette résiliation.

7. Le DCTI a répondu le 15 juillet 2005.

Les mesures de sécurité des locaux étaient de la compétence de l'OCIRT. Cependant, les travaux qui découlaient de leur mise en conformité exigeaient une autorisation de construire qui relevait de la police des constructions. Or, l'inspection du 19 avril 2005 avait démontré que lesdits travaux avaient été engagés sans autorisation. Le 2 juin 2005, le DCTI avait invité la coopérative à interrompre les travaux afin de résoudre les problèmes de sécurité et de déposer une autorisation de construire. Une telle requête n'ayant pas été déposée, l'arrêt immédiat des travaux ainsi que le dépôt d'une autorisation de construire dans les 30 jours étaient ordonnés.

8. Suite à cet ordre, la coopérative a cessé les travaux.

9. Par lettre signature du 11 avril 2006, le DCTI a octroyé un ultime délai de 30 jours à la coopérative pour déposer une demande en autorisation de construire. Il lui a en outre infligé une amende de CHF 2'500.- pour n'avoir pas déposé une telle demande dans les délais qu'il avait ordonnés le 15 juillet 2005.

10. La coopérative a recouru auprès du Tribunal administratif par acte posté le 12 mai 2006. Elle conclut à l'annulation de la décision du 11 avril 2006.

Les travaux entrepris consistaient en le remplacement d'une clôture par un mur au sein d'un bâtiment, sans aucune modification de la distribution intérieure de celui-ci. De tels travaux n'étaient pas soumis à autorisation.

Elle n'avait pas commis de faute, car elle n'avait pas eu l'intention de violer la loi. Il n'était pas nécessaire de déposer une autorisation de construire pour des travaux qui n'allaient pas être réalisés.

La quotité de l'amende était disproportionnée, car l'édification d'un mur était une construction d'importance secondaire et les travaux avaient été entrepris suite à la demande d'assainissement du site formulée par l'OCIRT.

11. Dans ses observations du 15 juin 2006, le DCTI conclut au rejet du recours.

La décision du 15 juillet 2005 ordonnant à la coopérative de déposer une requête en autorisation de construire était en force, cette dernière n'ayant pas recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions.

Les travaux déjà exécutés, comme ceux qui devaient l'être à l'avenir, étaient assujettis à autorisation de construire.

La recourante ne s'étant pas conformée à la décision précitée, l'amende était fondée dans son principe.

La faute de la recourante était grave, car elle n'avait pas, en toute connaissance de cause et malgré l'ordre reçu, déposé de requête en autorisation de construire. Le fait qu'un ordre d'assainissement avait été émis par l'OCIRT était indépendant de l'obligation d'obtenir une autorisation et ne justifiait pas son refus de se soumettre à une décision de l'autorité.

La quotité de l'amende était peu élevée, elle était proportionnée à la faute commise par la recourante.

12. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. L'article 1 alinéa 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI -L 5 05) dispose que, sur tout le territoire du canton, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un mur, une clôture ou un portail (litt. a), modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (litt. b), démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation (litt. c).

b. Selon l'alinéa 6 de cette disposition, aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée.

c. Lorsque l'état d'une construction ou d'une installation contrevient aux disposition de la LCI ou aux autorisations délivrées (art. 130 LCI), le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses (art. 129 LCI), la suspension des travaux (lett. a), l'évacuation (lett. b), le retrait du permis d'occupation (lett. c), l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (lett. d), la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (lett. e).

d. En vertu de l'article 137 alinéa 1 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- toute personne qui contrevient à cette loi, aux règlements et arrêtés l'appliquant et aux ordres donnés par le département dans leur cadre.

En l'espèce, l'autorité intimée a constaté elle-même la nature et l'avancement des travaux entrepris. Elle n'a pas à ce stade exigé la remise en l'état, bien que la loi l'y autorisait. Par la décision qu'elle a rendue le 15 juillet 2005, elle a ordonné le dépôt d'une autorisation au sens de l'article 1 alinéa 1 LCI. Celle-ci est entrée en force, de sorte qu'elle ne peut plus être contestée. L'absence subséquente de dépôt de requête d'autorisation de construire par la recourante constitue ainsi une insoumission à une décision de l'autorité. Le principe de la sanction, sous la forme d'une amende administrative au sens de l'article 137 alinéa 1 LCI, est par conséquent fondé. L'autorité conserve en outre toute latitude pour revoir sa décision à l'avenir et ordonner l'une des mesures prévues à l'article 129 LCI.

3. L'argument de la recourante selon lequel l'infraction ne serait pas réalisée du fait qu'elle a renoncé à effectuer les travaux ne peut pas être suivi.

En règle générale, rien n'empêche le bénéficiaire d'une autorisation de construire de renoncer à effectuer des travaux : en pareil cas, l'autorisation devient simplement caduque après l'écoulement d'un certain temps.

Toutefois, la situation n'est pas la même lorsque, comme en l'espèce, les travaux ont déjà commencé ou sont terminés. La recourante s'est contentée de les arrêter, mais n'a pas entrepris de remettre les locaux dans leur état antérieur, de sorte que ce qui a été réalisé l'a été sans autorisation et le demeure. Ainsi, en ne s'étant pas soumise à l'injonction de l'autorité, selon laquelle elle devait requérir une autorisation pour effectuer lesdits travaux, elle a commis l'infraction en cause.

4. La recourante prétend avoir agi sans faute et sollicite subsidiairement une réduction du montant de l'amende.

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).

b. En vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1981 (LPG - E 3 1), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), comme la juridiction des céans l'a fait notamment en matière d'exploitation d'un établissement public (ATA/8/1997 du 7 janvier 1997 ; P. GRAVEN, L'infraction pénale punissable, 2ème édition, Berne 1995, ch. 23B, p. 29), sous réserve des exceptions prévues en matière contraventionnelle par le législateur cantonal qui exclut l'application des articles 13, 14 (aujourd'hui aboli), 15 (idem), 48, 49, 50, 57 et 103 du Code pénal du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG (ATA/360/2006 précité).

c. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (ATA G. du 20 septembre 1994 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp. 646-648) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/234/2001 du 3 avril 2001 ; ATA/258/1999 du 4 mai 1999 ainsi que les arrêts cités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/131/1997 du 18 février 1997). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/360/2006 précité ; ATA/443/1997 du 5 août 1997).

d. L'article 137 alinéa 3 LCI commande à l'autorité de première instance de tenir compte du degré de gravité de l'infraction.

En l'espèce, la faute de la recourante est manifeste, car elle n'a volontairement pas tenu compte de la décision de l'autorité. Celle-ci a pourtant fait preuve d'une attitude patiente à son égard : elle lui a d'abord accordé un premier délai de 60 jours pour déposer une requête en autorisation de construire. Ensuite seulement elle a formellement soumis les travaux à autorisation, en exigeant le dépôt de la requête dans les 30 jours. Et ce n'est que près de neuf mois après ce terme qu'elle a prononcé l'amende, tout en octroyant un nouveau délai de 30 jours à la recourante pour déposer sa requête.

Le montant de l'amende prononcée représente moins de 5% du montant maximal autorisé et la recourante ne prétend pas que le paiement de ce montant l'exposerait à une situation financière difficile. L'autorité n'a ainsi pas excédé son pouvoir d'appréciation et elle a respecté le principe de proportionnalité.

5. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

6. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA). Vue l'issue du litige, il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 mai 2006 par la Coopérative V_____ contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 11 avril 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'500.- ;

communique le présent arrêt à Me Pascal Pétroz, avocat de la recourante, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.:	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :