

du 4 décembre 2001

dans la cause

Monsieur S

représenté par Me Mike Hornung, avocat

contre

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

EN FAIT

1. Monsieur S_____ exploitait un café-restaurant dont l'enseigne était jusqu'au 13 mars 2001 la "C_____", situé 19, rue X_____ à Carouge. A partir de cette date, l'enseigne de l'établissement a été le "Café Y_____".
2. Suite à un important incendie qui affecta les locaux, M. S_____ décida d'entreprendre des travaux d'assainissement de son café-restaurant par l'entremise de l'entreprise "Z_____" mandatée à cet effet, laquelle avait requis une autorisation d'ouverture de chantier le 27 octobre 2000 auprès du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après: DAEL).
3. Le 30 octobre 2000, suite à une plainte d'un voisin, un inspecteur du DAEL procéda à une visite des lieux et constata à cette occasion que M. S_____ avait déjà entrepris, sans autorisation, des travaux portant notamment sur la transformation et la réfection des locaux sanitaires par leur assainissement, démolition et reconstruction.
4. Le 2 novembre 2000, le DAEL a ordonné à M. S_____ d'arrêter immédiatement le chantier et lui a imparti un délai de trente jours pour déposer une requête en autorisation de construire par voie de procédure accélérée portant sur les travaux litigieux, lui précisant à cet égard que sa décision demeurerait expressément réservée. Par ailleurs, il a enjoint le recourant de mandater un architecte.
5. Sans attendre que le DAEL le lui prescrive, l'intéressé s'est exécuté en la personne de M. M_____, architecte, lequel a adressé au DAEL un courrier daté du 1er novembre 2000, expliquant que devant l'état de délabrement des murs, son client avait préféré bâtir un doublage en briques de terre cuite de quatre centimètres d'épaisseur avec crépissage au mortier, appelé à recevoir des tomettes décoratives en terre cuite. En outre, les travaux consistaient également en la dépose des plafonds, le brossage des poutres et la pose d'un parquet collé sur le carrelage existant.
6. L'architecte demandait également au DAEL d'autoriser son client à terminer les travaux, vu leur

faible importance.

7. Constatant que l'ordre d'arrêter le chantier n'avait pas été respecté, et qu'aucune demande d'autorisation de construire n'avait été déposée dans le délai imparti, le DAEL a confirmé, par décision du 9 février 2001, l'ordre de cesser immédiatement les travaux entrepris. Il a fixé au recourant un nouveau délai au 14 mars 2001 pour déposer la demande en autorisation de construire requise.

Dans l'intervalle, il lui était formellement interdit d'ouvrir l'établissement la "C_____". Cette décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.

En outre, le DAEL lui infligea une amende de CHF 1'000.- pour ne pas avoir tenu compte des mesures ordonnées le 2 novembre 2000.

8. Le 2 mars 2001, M. M_____ a déposé une demande en autorisation de construire en procédure accélérée auprès du DAEL ayant pour objet la dépose des plafonds en pavatex mou, le brossage des poutres pour les laisser apparentes, le doublage du mur existant appelé à recevoir des tomettes décoratives, des travaux de peinture et la démolition de parois en Novopan mélaminé, remplacées par des galandages recouverts de faïences pour les W.-C. Sa requête a été enregistrée sous "APA 18'303".
9. Par acte du 12 mars 2001, M. S_____ a recouru auprès du Tribunal administratif à l'encontre de la décision du DAEL du 9 février 2001. Il a conclu à la restitution de l'effet suspensif au recours et à l'annulation de l'amende.
10. Le 3 avril 2001, le département de justice et police et des transports (ci-après le DJPT), plus précisément le service des autorisations et patentes, a informé Mme R_____, au bénéfice de l'autorisation d'exploiter le "Café Y_____" d'une surface de 36 m², de la nécessité d'obtenir l'accord du DAEL pour l'agrandissement des locaux projetés.
11. Par décision sur mesures provisionnelles du 10 avril 2001, le Président du tribunal de céans a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif.
12. Le 22 mars 2001, malgré l'interdiction formelle d'ouvrir l'établissement en question par décision du 9

février 2001, alors que le recours était encore pendant devant le Tribunal de céans concernant la restitution de l'effet suspensif, l'inspecteur du DAEL a constaté que l'établissement portant désormais l'enseigne "Café Y_____", était toujours ouvert au public.

A cette occasion, l'inspecteur a également constaté que la surface de l'établissement était d'environ 105 m², alors que la patente émanant du service des autorisations et patentes portait sur une surface de 36 m².

Par courrier du 18 avril 2001, le DAEL a ordonné pour la deuxième fois au recourant, la cessation immédiate de l'exploitation de son établissement.

13. Le 19 avril 2001, l'avocat de M. S_____, a écrit au DAEL que la décision de cesser l'exploitation de l'établissement du 18 avril 2001 était erronée: la date du contrôle en question n'était pas précisée et l'établissement était bien demeuré fermé, conformément à la décision du 9 février 2001.

Par ailleurs, il a précisé que "s'il convenait d'admettre une exploitation résiduelle de la C_____, elle ne porterait en tout état que sur la surface initiale de 36 m², conformément à l'autorisation du service des patentes".

14. Le 27 avril 2001, l'inspecteur a à nouveau procédé au contrôle de l'établissement: le "Café Y_____" était toujours en exploitation, sa surface excédant 36 m² malgré la mise en place de bacs et arbustes.

15. Le 10 mai 2001, le DAEL a informé le mandataire de M. S_____, que contrairement à son courrier du 19 avril 2001, il avait à plusieurs reprises constaté que l'établissement était bien en exploitation, et ce, en violation tant des décisions du 9 février respectivement du 18 avril 2001 que celle du Président du tribunal administratif sur mesures provisionnelles du 10 avril 2001.

Par ailleurs, la demande en autorisation de construire était toujours en cours d'instruction et il venait de recevoir les plans précisant la nature de l'intervention projetée. Ces travaux consistaient en l'agrandissement de l'établissement et la création d'une sortie de secours qui faisait défaut, mais également en

des travaux figurant sur la liste établie par l'architecte en date du 1er novembre 2000.

16. Le DAEL a conclu au rejet du recours, considérant que tant l'interdiction d'ouvrir l'établissement que l'amende administrative se justifiaient, ces mesures respectant le principe de la proportionnalité.

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. L'article 1 alinéa 2 de loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) prévoit qu'aucun travail ne doit être entrepris avant qu'une autorisation ait été délivrée.

Les demandes d'autorisation sont adressées au DAEL (art. 2 al. 1 LCI). L'alinéa 3 de cette disposition réserve les projets de construction ou d'installation d'importance secondaire qui font l'objet de dispositions spéciales édictées par voie réglementaire.

Ainsi, est notamment réputée d'importance secondaire, la modification intérieure d'une construction ou d'une installation, sans changement de la destination des locaux ni modification des façades ou des éléments porteurs (art. 1A al. 1 let. f du règlement d'application de la loi sur les constructions et installations diverses du 27 février 1978 - RLCI - L 5 05.01).

3. Selon la jurisprudence, les travaux d'entretien courant et d'importance mineure ne nécessitent pas d'autorisation (SJ 1989 p. 403; ATA B. du 17 décembre 1988; B. du 19 décembre 1985; C. du 9 janvier 1985; B. et C. du 30 janvier 1985; S.-M. du 4 novembre 1987).

Cependant, ce genre de travaux qui pourraient, pris isolément et selon les circonstances, être considérés comme travaux d'entretien d'importance mineure, sont de nature à perdre ce caractère dès lors qu'ils sont intégrés à une opération qui, exécutée en une seule étape ou en plusieurs, peut aboutir finalement à une rénovation totale du bâtiment considéré. A cet égard,

on pourrait considérer comme tels la réfection des façades, comprenant le remplacement des pièces de charpente, la pose d'une isolation thermique, le remplacement de toute la ferblanterie, la dépose, le brossage et la repose des tuiles (ATA C. du 11 avril 1990; C. du 23 mars 1988; G. du 19 mars 1986; Z. et P. du 19 décembre 1985; B. et C. du 30 janvier 1985; C. du 9 janvier 1985).

4. En l'espèce, les travaux entrepris par le recourant ont été les suivants :

- agrandissement du local;
- bâtir un doublage en briques de terre cuite de quatre centimètres d'épaisseur sur le mur existant avec crépissage au mortier;
- déposer des plafonds en pavatex mou;
- brossage des poutres pour les laisser apparentes;
- pose d'un parquet collé sur le carrelage existant;
- démolition de parois en Novopan mélaminé et remplacées par les galandages recouverts de faïences pour les W.-C.;
- travaux de peinture.

Au vu de l'importance des travaux entrepris dans leur ensemble, il ne peut à l'évidence pas s'agir de travaux d'entretien d'importance mineure, mais bien au contraire d'une véritable rénovation de l'établissement nécessitant dès lors une autorisation de construire, la demande d'ouverture de chantier n'étant pas suffisante.

5. a. En ce qui concerne l'exploitation de l'établissement, l'article 129 lettre d LCI, autorise le DAEL à en interdire l'exploitation.

L'interdiction d'exploiter est une mesure administrative qui peut être ordonnée lorsque l'état d'une construction n'est pas conforme à l'autorisation délivrée par le département (art. 130 LCI).

b. Cette mesure ne peut être infligée que s'il est démontré que le contrevenant a commis une faute, comprise dans le sens où ce dernier a agi intentionnellement ou n'a pas pris les mesures qu'une personne raisonnable aurait dû prendre dans les circonstances ou encore ne s'est pas abstenue d'agir, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir qu'elle ne possédait pas les connaissances requises (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p. 356, no 1687).

c. Dans le cas présent, le 2 novembre 2000, le DAEL a ordonné au recourant la cessation immédiate des travaux entrepris au motif qu'une autorisation de construire était nécessaire, l'invitant à la requérir dans les trente jours par voie de procédure accélérée (art. 10B RLCI).

Ce n'est que le 2 mars 2001, soit quatre mois plus tard, que le recourant, par l'entremise de son architecte, a finalement déposé la demande sollicitée, la décision du DAEL à ce sujet étant par ailleurs expressément réservée.

d. Les travaux se sont poursuivis dans l'intervalle comme l'inspecteur du DAEL l'a constaté par deux fois. C'est bien intentionnellement et fautivement que le recourant n'a pas demandé l'autorisation de construire dans le délai fixé. L'interdiction d'exploiter l'établissement était par conséquent justifiée.

6. Reste à déterminer si cette interdiction respecte le principe de la proportionnalité.

a. L'administration a l'obligation de respecter les principes constitutionnels régissant son activité, en particulier celui de la proportionnalité. Celui-ci signifie que la mesure prise doit être propre à atteindre le but recherché tout en respectant le plus possible la liberté de l'individu d'une part, et qu'un rapport raisonnable doit exister entre le résultat recherché et les limites à la liberté nécessaires pour atteindre ce résultat d'autre part (B. KNAPP, op. cit. p. 113, no 533 ss; ATF 110 Ia 33, 34; ATA C. du 5 novembre 1986).

b. Le but de la procédure de demande d'autorisation réside dans le fait de s'assurer que les conditions contenues dans la LCI soient remplies dans les différents cas d'espèces (ATA B. du 24 novembre 1992).

La notion de "sécurité" est une condition prévue à l'article 14 alinéa 1 lettre b LCI qui doit être remplie pour obtenir une autorisation de construire.

Il s'agit d'une notion juridique imprécise dont l'interprétation est une question de droit, que le Tribunal administratif peut revoir librement (B. KNAPP, op. cit. p. 33, no 155 ss; ATA B. du 5 décembre 1990; ATA F. du 21 mars 1990).

c. Dans le cas présent, le DAEL a constaté un manquement au niveau de la sécurité, plus précisément en ce qui concerne les sorties de secours du "Café Y_____", qui étaient insuffisantes.

Cela étant, l'autorisation que le DJPT avait accordée à Mme R_____ portait sur une surface de 36 m² et les autorisations émanant d'autres départements étaient réservées.

Le DAEL n'a donné aucune autorisation au recourant. Bien au contraire, il lui a formellement interdit d'ouvrir l'établissement au motif que les travaux entrepris nécessitaient une autorisation de construire qui faisait défaut.

Contrairement à ce que prétend le recourant, lors de deux contrôles sur place effectués le 22 mars et le 27 avril 2001, l'inspecteur du DAEL a pu constater que non seulement l'établissement était ouvert au public, mais que la surface exploitée était supérieure à 36 m².

d. En conclusion, le "Café Y_____" était exploité contrairement à l'interdiction du DAEL faite au recourant à plusieurs reprises. Par ailleurs, un problème de sécurité au niveau des sorties de secours se présentait, le dossier étant en cours d'instruction. Enfin, la surface exploitée était supérieure à 36 m². Prenant en considération l'ensemble des circonstances, force est de constater que la mesure administrative visant l'interdiction d'exploiter le "Café Y_____" dans son intégralité était pleinement justifiée respectant ainsi le principe de la proportionnalité.

7. 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. C'est dire que la quotité de la peine administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA C. du 18 février 1997; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 1991, ch. 1.4.5.5, p. 95-96; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht: allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 5ème édition, Zurich 1998, p. 40). En vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941 (LPG - E 4 05), il y a lieu de faire application des dispositions générales

contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.

b. 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 (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp.646-648; ATA G. du 20 septembre 1994) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA C. & H. du 27 avril 1999; G. du 20 septembre 1994; Régie C. du 8 septembre 1992). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA U. du 18 février 1997). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA P. du 5 août 1997).

c. La LCI prévoit l'amende administrative dont le montant varie de CHF 100.- à 60'000.- selon la gravité de l'infraction (art. 137 al. 1 LCI).

d. Le Tribunal administratif s'est déjà exprimé à plusieurs reprises concernant le montant d'une amende, considérant par exemple qu'un montant de CHF 20'000.- se justifiait dans le cadre d'une rénovation complète d'un bâtiment dès lors qu'aucune suite n'avait été donnée aux injonctions de l'autorité (ATA C. du 13 novembre 2001).

Une amende de CHF 7'500.- se justifiait également lorsque la situation illicite était parfaitement connue de l'intéressé (ATA D. et R. du 28 mars 2000).

Enfin, une amende de CHF 2'000.- a été confirmée par le Tribunal de céans pour avoir entrepris des travaux sans l'autorisation du département (ATA C. du 10 octobre 2000; ATA S. du 2 février 1999).

e. Dans le cas présent, le DAEL a notamment sanctionné le recourant d'une amende, prenant en considération le non respect des mesures qu'il avait ordonnées, à savoir l'arrêt des travaux en cours et le délai imparti pour qu'il dépose la demande en autorisation de construire.

En ce qui concerne la demande en autorisation de construire, celle-ci était nécessaire au vu de l'importance des travaux entrepris.

f. En conclusion, considérant l'attitude générale du recourant, une amende de CHF 1'000.-, fort modeste, respecte dès lors le principe de la proportionnalité.

8. Le recours sera ainsi rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 mars 2001 par Monsieur S_____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 9 février 2001;

au fond :

le rejette ;

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

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

communiqua le présent arrêt à Me Mike Hornung, avocat du recourant, ainsi qu'au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la secrétaire-juriste : le vice-président :

C. Goette

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux

parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci