RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/2341/2006-DCTI** **ATA/74/2007**

# ARRÊT

# DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

## du 20 février 2007

dans la cause

**Monsieur M_____**
représenté par la régie Moser Vernet & Cie

contre

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

**EN FAIT**

1. Monsieur M_____ (ci-après : le propriétaire ou le recourant) est propriétaire de la parcelle n° _____ feuille n° _____ de la commune de Genève/Cité à l'adresse X_____, rue V_____. Un immeuble d'habitation est édifié sur ladite parcelle.

2. Lors d'un contrôle effectué sur place, le 23 février 2005, un inspecteur de la police des constructions a constaté, puis consigné dans un rapport du 2 mars 2005, que les travaux suivants avaient été entrepris sans autorisation dans l'immeuble susmentionné :

   - travaux de réfection de la toiture ;
   - obturation de la porte d'accès des anciens greniers ;
   - suppression d'environ vingt greniers sauf quatre ;
   - création de quatre velux ;
   - création d'une coupole ;
   - création d'un accès en toiture sur le palier ;
   - création d'une porte d'accès aux quatre greniers restants.

   Renseignements pris auprès du service d'immeuble, les travaux de réfection de la toiture et la suppression d'environ vingt greniers ainsi que la création de quatre velux, d'une coupole et d'un accès à la toiture sur le palier étaient terminés depuis environ huit mois. En revanche, les travaux relatifs à la création de la porte d'accès sur le palier et à l'obturation de la porte d'accès des anciens greniers étaient finis depuis un mois.

3. Par courrier du 3 mars 2005, adressé à la Régie Moser Vernet & Cie, gérante de l'immeuble (ci-après : la régie), le département de l'aménagement de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le DCTI ou le département) a signifié que les travaux entrepris constituaient une infraction aux articles 1 et 14 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ainsi qu'à l'article 5 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). En conséquence, il ordonnait l'arrêt immédiat des travaux et impartissait un délai de 30 jours pour déposer une requête en autorisation de construire portant sur

l'ensemble de ceux-ci. Toute décision, sanction ou mesure du département à cet égard était réservée.

4. Le propriétaire a répondu par pli du 16 mars 2005 qu'il avait fait procéder au rafraîchissement des façades et à la rénovation de la toiture. Une déclaration d'ouverture de chantier avait été d'ailleurs adressée au département en date du 19 avril 2004.

Dans le cadre de ce chantier, il avait fait remplacer les anciennes tabatières par des velux afin d'améliorer l'isolation thermique. Profitant de la présence des échafaudages, il avait fait évacuer les anciens greniers inoccupés et créé une séparation avec les locaux encore utilisés par les locataires, pour éviter les risques d'incendie. Il ne pensait pas que de tels travaux nécessitaient la délivrance d'une autorisation de construire. Par ailleurs, il n'y avait plus de chantier en cours depuis de nombreux mois, raison pour laquelle le sens d'un ordre d'arrêt de chantier lui échappait.

A l'avenir, il projetait de réaliser éventuellement un appartement dans les combles. Dans une telle hypothèse, il ne manquerait pas de déposer une requête d'autorisation de construire en temps utile.

5. Le DCTI a répondu par pli du 12 avril 2005 qu'il avait pris note de ces explications mais qu'elles n'étaient pas de nature à modifier sa décision.

6. Dans une lettre du 27 avril 2005 adressée au DCTI, la régie a fait part du désarroi du propriétaire devant un ordre d'arrêt de chantier alors même qu'aucun chantier n'était en cours. Celui-ci déposerait une demande d'autorisation de construire lorsqu'il aurait concrétisé son projet d'aménagement des combles. Il était demandé au DCTI de confirmer que cette demande d'autorisation ne devait être déposée que lorsqu'un aménagement des combles serait réellement projeté et en aucun cas dans un laps de temps plus court.

7. Par courrier du 12 mai 2005, le DCTI a précisé que l'arrêt de chantier ne visait pas les travaux déjà effectués en infraction mais ceux qui pourraient être entrepris par la suite dans les mêmes conditions. Il confirmait qu'au vu de la nature des travaux d'ores et déjà effectués, une requête en autorisation de construire portant sur ces derniers devait être déposée dans un délai de trente jours.

8. La régie a indiqué au DCTI par pli du 28 juin 2005 que le propriétaire avait fait appel à un architecte pour le dépôt d'une autorisation en bonne et due forme pour l'aménagement des combles. Il se chargerait également de préparer le dépôt d'une requête pour les travaux déjà réalisés dans le bâtiment qui seraient éventuellement concernés par une telle procédure.

9. Par courrier du 5 juillet 2005, le DCTI a prorogé le délai imparti au 30 septembre 2005 pour le dépôt d'une requête en autorisation de construire portant sur l'ensemble des travaux exécutés sans autorisation.

10. Le 30 septembre 2005, le DCTI a enregistré la requête du propriétaire pour créer un appartement dans les combles de l'immeuble concerné. S'agissant d'un bâtiment appartenant à un ensemble protégé du début du XXe siècle au sens de l'article 89 LCI, le département a sollicité le préavis de la commission des monuments de la nature et des sites (ci-après : CMNS) qui a donné un préavis positif après une modification du projet initial.

11. L'autorisation de construire No_____ a été délivrée le 26 mai 2006.

12. Par décision du 29 mai 2006, le DCTI a infligé au propriétaire une amende administrative de CHF 2'000.- pour avoir engagé, sans autorisation, les travaux constatés le 23 février 2005.

13. Par acte du 23 juin 2006, le propriétaire a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision précitée. Les travaux de réfection de la toiture et des façades entrepris par le recourant en 2004 étaient des travaux d'entretien, non assujettis à la LDTR et ne nécessitant pas le dépôt d'une demande d'autorisation. En conséquence, l'amende était infondée et le recourant concluait à son annulation pure et simple.

14. Dans sa réponse de 8 août 2006, le département a conclu au rejet du recours.

Le propriétaire ne pouvait ignorer son obligation de requérir une autorisation pour la pose de quatre velux, la création d'une coupole, d'un accès en toiture et l'obturation de l'accès aux anciens greniers ainsi que le montage d'une nouvelle porte d'accès aux quatre greniers restants, conformément à l'article 1 lettre b LCI. Il ne pouvait considérer de bonne foi qu'il s'agissait de travaux d'entretien, dès lors que ceux-ci consistaient dans l'ouverture de jours nouveaux en toiture et la modification du volume réservé au grenier.

Le critère du coût des travaux, sous l'angle de la LDTR, n'était d'aucune pertinence dans le cas d'espèce. En effet, ceux-ci ne portaient pas sur un simple entretien de l'immeuble mais bien sur les prémices d'un aménagement des combles.

15. a. Entendu par le tribunal de céans, au cours de l'audience de comparution personnelle et d'enquêtes du 21 septembre 2006, M. N_____, architecte du recourant, a indiqué qu'il avait été mandaté par la régie dans le courant du mois d'août 2005 pour étudier les possibilités d'aménagement des combles de l'immeuble en cause. Il avait établi les plans mais n'avait fait aucune intervention dans l'immeuble.

b. Au cours de cette même audience, le recourant a déclaré qu'il avait entrepris, en 2004, des travaux de réfection de la toiture et qu'il avait fait changer les tabatières car celles-ci coulaient. S'agissant de travaux d'entretien, il n'avait pas demandé d'autorisation de construire mais en avait informé le département dont il avait reçu la déclaration d'ouverture de chantier.

Lors du constat de l'inspecteur, en février 2005, aucun chantier n'était en cours. Pendant les travaux de réfection, il avait fait démonter les greniers dont les parois étaient des claies de bois et avait fait installer un escalier conforme, celui qui existait étant dangereux. Il avait dû déplacer une porte pour qu'il soit possible de descendre l'escalier nouvellement installé.

Il n'avait alors pas l'intention de créer un appartement dans les combles mais il voulait refaire une chambre à lessive avec un étendage. Des lettres que lui avait adressées le département, au printemps 2005, il avait compris qu'il devait déposer une demande d'autorisation en cas de transformation du grenier en appartement. Il n'avait donc pas déposé d'APA pour les travaux effectués jusqu'alors mais avait mandaté l'architecte pour déposer, en septembre 2005, une demande d'autorisation de construire définitive visant la transformation des combles.

Il ne comprenait pas pourquoi le département avait attendu plus d'une année pour prononcer cette amende. Si dès le départ il avait eu l'intention de faire aménager un appartement dans les combles, il aurait fait effectuer des ouvertures en toiture qui soient utilisables dans cette perspective et non des velux qu'il devrait modifier comme cela résultait du descriptif des travaux établi par l'architecte.

c. La représentante du département a indiqué qu'elle ne pouvait pas retirer l'amende, l'infraction étant réalisée.

16. Par courrier du 27 septembre 2006 adressé au tribunal de céans, le DCTI a produit la déclaration d'ouverture de chantier datée du 12 avril 2004 qui lui avait été envoyée en son temps par la régie. Elle portait sur la réfection de la toiture et de la façade. Le début des travaux était prévu le 19 avril 2004 et leur durée était estimée à trois mois.

17. Lors de son audition par le tribunal de céans, le 18 octobre 2006, M. C_____, inspecteur de la construction (ci-après : l'inspecteur), a confirmé le rapport d'enquête établi par ses soins le 2 mars 2005. Lors du constat, il n'y avait pas de travaux en cours. Dans des cas analogues, le DCTI notifiait néanmoins un ordre d'arrêt de chantier pour inciter le propriétaire à ne pas continuer les travaux.

Les travaux déjà entrepris nécessitaient le dépôt d'une demande, cependant, il ne pouvait indiquer si ceux-ci constituaient des préliminaires à l'aménagement

d'un appartement dans les combles. Au moment du constat, il ignorait qu'un avis d'ouverture de chantier avait été adressé au DCTI pour la réfection de la toiture et de la façade. Cependant, cela n'impliquait pas que le propriétaire puisse faire d'autres travaux que ceux constituant de l'entretien. Cela lui permettait par exemple de remplacer une tabatière mais non pas de créer, à la place de celle-ci, un velux de plus grande dimension ni d'exécuter les travaux qu'il avait constatés.

Si à réception de la demande d'ouverture de chantier, il apparaissait que les travaux devant être entrepris nécessitaient une demande, soit de par leur nature, soit lorsqu'ils portaient sur un immeuble protégé, le département requiérait alors le dépôt d'une telle demande, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. La seule création des velux, visibles sur les photos du constat, nécessitait une autorisation de construire.

Il avait remarqué la suppression d'une vingtaine de greniers car toutes les claies qui séparaient les greniers avaient été enlevées. A son avis, si le propriétaire voulait remettre de nouvelles claies et refaire les greniers, il n'en résultait pas un changement d'affectation. Le propriétaire a contesté avoir eu l'intention de supprimer les greniers puisqu'il avait commandé de nouvelles claies pour remplacer les anciennes et refaire les greniers tels qu'ils existaient auparavant. Il ne pensait pas qu'il avait besoin d'une autorisation pour remplacer l'escalier préexistant donnant accès à la toiture.

Selon l'inspecteur, si ce remplacement nécessitait le déplacement de 20 centimètres d'une porte, une autorisation était nécessaire. En tout état, le recourant aurait dû s'assurer auprès du service sécurité salubrité du département de la conformité de cet escalier.

D'après le propriétaire, les velux avaient remplacé les tabatières légèrement plus petites et qui coulaient mais leur nombre était identique. La fenêtre visible sur les photos existait déjà et n'avait pas été changée.

18. A la demande du tribunal de céans, la régie a produit, par pli du 6 novembre 2006, les courriers adressés le 26 mai 2004 aux locataires de l'immeuble.

Il résulte de ces courriers que de nouveaux greniers avaient été mis à la disposition des locataires à la fin des travaux. Au total, sept greniers avaient été conservés. Lorsque le propriétaire avait acheté l'immeuble, plusieurs greniers étaient à l'abandon. Ces derniers, en état de décrépitude, avaient été débarrassés aux frais du propriétaire. Les sept locataires qui disposaient d'un bail avec un grenier avaient reçu un courrier leur signalant le changement de grenier. L'espace restant était destiné à être réaménagé pour d'autres greniers qui auraient alors été proposés aux locataires en place, avant que le propriétaire n'envisage finalement d'aménager les combles en appartement.

19. Par pli du 30 novembre 2006, le DCTI a persisté intégralement dans les termes de sa décision.

## EN DROIT

1. Selon l'article 150 LCI, lorsque des travaux sont entrepris sans autorisation, le recours contre la sanction doit être formé auprès du Tribunal administratif.

En l'espèce, le DCTI reproche au recourant d'avoir accompli des travaux sans autorisation dans le grenier de l'immeuble dont il est propriétaire.

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 150 LCI ; 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. Aux termes de l'article 1 alinéa 1 lettre b LCI, 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.

Il ressort des pièces versées à la procédure que le recourant avait déposé auprès du DCTI, en avril 2004, une déclaration d'ouverture de chantier portant sur la réfection de la toiture et de la façade. Ce document n'avait suscité aucune réaction du département.

L'ordre d'arrêt de chantier notifié au recourant le 3 mars 2005, qui au demeurant n'est pas litigieux, avait été motivé par la crainte que les aménagements effectués par le recourant ne constituent les prémices d'une transformation des combles en appartement et donc, d'un changement d'affectation de ceux-ci. Ce que conteste le recourant. Les éléments du dossier corroborent la thèse de celui-ci selon laquelle, à l'époque de l'éxécution des travaux querellés, au printemps 2004, puis janvier 2005, il n'avait pas encore l'intention de transformer les combles en appartement et qu'il s'était borné à nettoyer et réorganiser les greniers. Preuve en est le fait que lors du constat (fin février 2005), l'essentiel des travaux litigieux (création de quatre velux, d'une coupole et d'un accès à la toiture sur le palier) était terminé depuis huit mois et que ceux relatifs à la modification de la porte d'accès aux greniers l'étaient depuis un mois. Il n'était pas logique que le recourant attende la fin d'un chantier admis par le DCTI (réfection de la toiture et des façades) pour procéder à la transformation des greniers en appartement. Si telle avait été son intention dès l'origine, il aurait profité des travaux de réfection pour la réaliser.

Il n'en demeure pas moins que les travaux litigieux rappelés ci-dessus en tant qu'ils affectaient l'aspect extérieur de l'immeuble (interventions en toiture) et la distribution intérieure de celui-ci (déplacement d'escaliers), nécessitaient le dépôt d'une demande d'autorisation au sens de l'article 1 alinéa b LCI, ce d'autant plus que s'agissant d'un immeuble appartenant à un ensemble du XXe siècle au sens de l'article 89 LCI, le préavis de la CMNS s'imposait en vertu de l'article 93 LCI.

Il s'ensuit que les travaux décrits dans le constat établi le 2 mars 2005 ont été entrepris sans autorisation en violation de l'article 1 LCI.

3. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI et à la LDTR (art. 137 al. 1 LCI en relation avec l'art. 44 al. 1 LDTR). 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 (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte dans la fixation du montant de l'amende du degré de gravité de l'infraction, la récidive étant considérée comme une circonstance aggravante (art. 137 al. 3 LCI).

Reste à examiner la quotité de l'amende.

a. Pour fixer le montant de la sanction, l'administration jouit d'un large pouvoir d'appréciation (ATA/163/2005 du 22 mars 2005 et les références citées). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès. Le département prend en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1985 III p. 4275).

b. 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/453/2006 du 31 août 2006 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 2002, ch. 1.4.5.5, p. 139s ; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 6ème édition, Zurich 2000, p. 37). En vertu de l'article 1 lettre a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le code pénal du 21 décembre 1937 (RS - 311.0).

c. La punissabilité du contrevenant exige que celui-ci ait commis une faute (Arrêt 1P.531/2002 précité ; ATF 101 Ib 33 consid. 3 ; ATA/168/2004 du 25 février 2004 ; P. MOOR, op. cit., n. 1.4.5.), fût-ce sous la forme d'une simple négligence. La sanction doit respecter le principe de la proportionnalité

(ATA/168/2004 du 25 février 2004 ; P. du 5 août 1997). Matériellement, malgré l'aspect de répression individuelle qu'une mesure peut prendre, l'administration doit non seulement veiller au respect du droit par ceux qui en tirent avantage, mais aussi particulièrement lorsque la violation est grave, manifester sa vigilance par la sévérité de la sanction qu'elle prononce (ATF 111 Ib 213 ; 103 Ib 126 ; 100 1a 36 ; P. MOOR, op. cit., p. 118 n. 1.4.3.1.). Quand bien même le principe de la proportionnalité doit être respecté et l'amende administrative doit être mesurée d'après les circonstances du cas, la sévérité s'impose pour détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (ATF 100 1a 36).

Selon la jurisprudence, l'autorité qui prononce une amende administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation; ce n'est qu'en cas d'excès que le Tribunal administratif la censure (ATA/61/2005 du 1er février 2005 et les références citées).

Les travaux litigieux ont été dictés par les circonstances et le souci d'améliorer les conditions d'isolation de l'immeuble notamment (remplacement des tabatières) plutôt que par la volonté délibérée d'effectuer des travaux sans autorisation. La faute du recourant apparaît ainsi comme légère, d'autant que par la suite il s'est conformé aux exigences du DCTI. Il n'en demeure pas moins qu'étant assisté d'un professionnel de l'immobilier, le recourant aurait pu se rendre compte que ce genre de travaux nécessitait le dépôt d'une demande d'autorisation.

Dans des cas analogues, où la bonne foi du contrevenant a été reconnue par le tribunal de céans, le montant de CHF 2'000.- a été jugé approprié (ATA/91/2005 du 1er mars 2005 ; ATA/683/2004 du 31 août 2004). Il n'y a pas de raison de s'écarter de cette jurisprudence, le recourant n'alléguant pas être dans l'incapacité de s'acquitter de ce montant. Le recours sera rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 LPA). Il ne lui sera pas alloué d'indemnité.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS**

**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 23 juin 2006 par M. M_____ contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 29 mai 2006 ;

**au fond :**

le rejette ;

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

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 la régie Moser Vernet & Cie, mandataire du recourant ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

| | |
|---|---|
| la greffière-juriste adj. a.i. : | le président : |
| P. Pensa | F. Paychère |

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

| | |
|---|---|
| Genève, le | la greffière : |