

du 2 décembre 2003

dans la cause

Monsieur N. P.

représenté par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur N. P. est propriétaire de l'immeuble sis .., rue de l'A. , à Genève.
2. Le 30 juillet 1999, les locataires de ce bâtiment ont saisi la commission de conciliation en matière de baux et loyers (ci-après : la commission) d'une requête en validation de consignation, en réduction de loyers et en exécution de travaux. Ils concluaient, s'agissant de l'ensemble de l'immeuble, à la mise en oeuvre des travaux suivants :
 - installation d'une plonge et d'une arrivée d'eau dans la buanderie;
 - réparation de la toiture et des gouttières;
 - remise en état de l'éclairage des combles;
 - réfection de la peinture de la cage d'escalier;
 - réparation ou changement de la colonne sanitaire de l'aile droite du bâtiment;
 - vérification des colonnes sanitaires du milieu de l'immeuble et de l'aile gauche;
 - mise en conformité de l'installation électrique;
 - remise en place des stores dans les appartements;
 - réalisation de travaux de peinture dans certaines pièces endommagées par des dégâts d'eau.
3. Le 23 novembre 1999, M. P., propriétaire de l'immeuble en question, a indiqué au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) qu'il allait procéder aux travaux d'entretien de première urgence dans le bâtiment.
4. Interpellé par les locataires, le DAEL leur a indiqué être dans l'attente d'une requête en autorisation de construire en bonne et due forme. Toutefois, les travaux visés, soit la réparation d'une gouttière, l'installation d'une nouvelle chaudière à gaz et d'une plonge dans la buanderie relevaient de l'entretien et n'étaient pas soumis à autorisation.

5. Le 9 mars 2000, un inspecteur de la police des constructions s'est rendu sur place et a constaté que des travaux de rénovation étaient en cours.

Un appartement avait été entièrement refait, au 4ème étage à droite. Les colonnes d'écoulement et les tuyaux d'eau froide et d'eau chaude avaient été remplacés, de même qu'un nouvel évier. Toute la peinture avait été refaite. Une salle de bains avait été installée dans l'alcôve du salon avec les colonnes d'écoulement et tuyaux d'eau nécessaires. L'installation électrique avait été renouvelée. Le propriétaire avait précisé qu'il n'entendait pas installer les appareils sanitaires.

L'appartement du milieu, au 1er étage, était en cours de rénovation. Le propriétaire prévoyait de changer les colonnes sanitaires, d'installer l'eau chaude et l'eau froide ainsi qu'une salle de bains. Il voulait aussi remplacer les installations électriques, les revêtements céramiques et rafraîchir les peintures.

L'inspecteur a ordonné, oralement, à M. P. d'arrêter tous les travaux.

6. Le 13 mars 2000, une entreprise a indiqué au DAEL qu'elle avait été mandatée pour réparer la toiture et les gouttières. Elle devait aussi procéder à la réfection des peintures de façade. La pose d'un échafaudage était nécessaire.

7. Par décision du 20 mars 2000, déclarée exécutoire nonobstant recours, le DAEL a ordonné à M. P. de déposer dans les trente jours une requête en autorisation de construire portant sur l'ensemble des travaux en cours et envisagés dans ce bâtiment. L'arrêt immédiat des travaux était ordonné.

M. P. ne s'est pas opposé à cette décision, qui est entre-temps devenue définitive et exécutoire.

8. Le 11 avril 2000, un inspecteur de la police des constructions a constaté que les travaux de rénovation continuaient. Les cuvettes des W-C des quatre appartements de trois pièces avaient été enlevées et les nouvelles cuvettes étaient en train d'être installées. Les travaux de remplacement des installations électriques étaient en cours dans un appartement du 4ème étage.

Un nouveau constat a eu lieu le 13 avril 2000. Il ressort du rapport dressé à cette occasion qu'une partie du mur séparant la cuisine et la chambre à coucher d'un des appartements avait été démolie. Des travaux avaient encore été effectués depuis la visite du 11 avril 2000.

9. Le 14 avril 2000, M. P. a déposé au DAEL une demande en autorisation de procédure accélérée visant à rénover le bâtiment.
10. Le 17 avril 2000, le Conseiller d'Etat en charge du DAEL a sommé M. P. de se conformer aux mesures ordonnées par le département, à savoir d'arrêter le chantier et de requérir une autorisation de construire pour les travaux déjà exécutés et les travaux projetés. Il lui a également infligé une amende de CHF 20'000.- laquelle tenait compte de la gravité objective et subjective des faits ainsi que du comportement tendant à mettre systématiquement l'autorité devant le fait accompli.
11. Le 20 avril 2000, le DAEL a précisé à M. P. que les seuls travaux qu'il pouvait entreprendre avant l'obtention d'une autorisation de construire étaient ceux consistant à colmater la brèche créée dans le mur séparant la cuisine du salon d'une locataire.
12. Par acte mis à La Poste le 18 mai 2000, M. P. a saisi le Tribunal administratif d'un recours, concluant principalement à l'annulation de l'amende et subsidiairement à sa réduction.

Il avait déposé une demande de reconsidération auprès du département, sollicitant l'annulation ou la réduction de l'amende. Le montant infligé ne tenait pas compte du fait qu'une requête en autorisation de construire avait été déposée le 14 avril 2000.

M. P. remettait en cause les éléments utilisés pour apprécier le montant de l'amende, qui avait été fixée au maximum possible.
13. D'entente entre les parties, la procédure a été suspendue par décision du 13 juillet 2000. Cette suspension a été prolongée le 27 août 2001. Le recourant a demandé la reprise de la procédure par courrier du 29 août 2002.
14. Afin d'actualiser le dossier, un nouvel échange d'écritures a été ordonné. L'autorisation de construire

sollicitée avait été délivrée le 11 juillet 2001 et celle d'habiter le 27 août 2002. Tous les travaux réalisés dans l'immeuble avaient été autorisés, sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à des causes de dérogation. Les contraintes légales afférentes aux états locatifs avaient pu être respectées et in fine, l'opération, dans son ensemble, n'aurait porté aucun préjudice aux intérêts des locataires.

15. Le DAEL a conclu au rejet du recours.

La décision entreprise était fondée, car M. P. avait effectué des travaux sans être au bénéfice d'une autorisation de construire et avait persisté bien qu'il eût reçu une première décision lui ordonnant d'arrêter le chantier. Le recourant avait été dûment informé de la nécessité de déposer une requête en autorisation de construire, en particulier lors d'un entretien du 22 novembre 1999. C'était donc de façon tout à fait consciente et volontaire qu'il avait réalisé des travaux soumis à autorisation sans être au bénéfice de cette dernière.

De plus, le recourant avait réalisé des travaux après avoir reçu une décision exécutoire nonobstant recours, qu'il n'avait au demeurant pas contestée. En dernier lieu, il n'avait jamais informé les locataires des travaux supplémentaires, et ce en violation de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

16. Le 20 janvier 2003, le juge délégué à l'instruction du dossier a entendu les parties en comparution personnelle.

M. P. a expliqué qu'il avait rencontré plusieurs fonctionnaires du DAEL avant d'ouvrir le chantier. Ceux-ci lui avaient indiqué qu'il n'avait pas besoin de demander une autorisation de construire. En présentant au DAEL le jugement du tribunal des baux et loyers, il considérait avoir annoncé l'ouverture du chantier.

17. Le 3 mars 2003, le département a transmis au Tribunal administratif un comparatif des travaux

- répondant à la requête de la commission;
- en cours selon le constat du 9 mars 2000
- faisant l'objet de l'autorisation APA délivrée le 11 juillet 2001.

La comparaison de ces listes permettait de voir des travaux urgents d'entretien (première liste) et ceux qui portaient sur des interventions qui devaient être considérées comme des travaux de rénovation de l'immeuble.

Contrairement à ce que M. P. avait laissé entendre, les travaux avaient continué après les arrêts de chantier et ne se limitaient pas à des travaux urgents ne pouvant être interrompus, sauf à léser les locataires. Certains avaient été entrepris au mépris des exigences minimales de protection des locataires, et d'autres dans des appartements vides.

18. M. P. a maintenu sa position le 7 avril 2003. Le DAEL admettait que la déclaration d'ouverture de chantier du 26 novembre 1999 visait des travaux d'entretien de première urgence. Le constat du 9 mars 2000 faisait état de travaux qui entraient précisément dans ce cadre, comme le remplacement des colonnes d'écoulement et de l'alimentation d'eau froide et chaude ou la rénovation de la peinture. L'installation de salles de bains dans des alcôves correspondait à la réfection d'installations existantes, bricolées par les locataires.

En résumé, les travaux constatés le 9 mars 2000 avaient été autorisés par un inspecteur de la police des constructions : il s'agissait de travaux d'entretien pur et simple du bâtiment. Quant aux travaux réalisés après l'arrêt de chantier, il ne s'agissait que d'achever des interventions nécessaires à l'habitabilité des logements. Contrairement à ce que soutenait le DAEL, les locataires avaient été avisés le 29 novembre 1999, par une lettre personnalisée de la régie, que des travaux allaient être entrepris. Le 21 décembre suivant, un avis avait été collé sur les boîtes aux lettres par l'entreprise mandatée.

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. Selon l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut, sur le territoire du canton, sans y

avoir été autorisé, modifier, même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la destination ou la distribution d'une construction, démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation.

b. La LDTR prévoit qu'une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation, ces dernières consistant en la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements.

L'article 43 LDTR fait obligation au propriétaire d'informer préalablement et par écrit les locataires et de les consulter s'il a l'intention d'exécuter des travaux soumis à ladite loi.

3. a. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la loi (art. 137 al. 1 lettre a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05, applicable par renvoi à l'article 44 alinéa 1 LDTR) ou aux ordres donnés par le DAEL dans les limites de la loi. Toutefois, le montant de l'amende maximum est de CHF 20'000.- lorsque les travaux, exécutés sans autorisation, étaient autorisables.

b. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la nature pénale des amendes administratives est admise, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant exister (ATA S. du 10 décembre 2002, et les références citées; P. MOOR, Droit administratif, les actes administratifs et leurs contrôles, vol. 2, 2ème édition, Berne, 2002, ch. 1.4.5.5, pages 139-141).

En droit genevois, les amendes administratives demeurent régies par les principes généraux du droit pénal et singulièrement par les articles 1 à 110 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0; C.-A. JUNOD, Infractions administratives et amendes d'ordres - SJ 1979, page 184). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, au moins sous la forme d'une négligence.

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 Y. du 7 mai 2002 et les références citées). La jurisprudence du Tribunal administratif ne censure l'administration qu'en cas d'excès. Enfin, il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction (art. 137 al. 3 LCI).

4. Il est dès lors nécessaire de déterminer si des travaux ont été effectués sans autorisation de construire.

a. Pour la période antérieure au 20 mars 2000, M. P. avait reçu ordre de la juridiction compétente en matière de baux et loyers d'effectuer un certain nombre de travaux d'entretien.

Il ressort du constat effectué le 9 mars 2000 que des travaux dépassant ceux ordonnés par la commission étaient en cours. Ainsi, une nouvelle plonge était en cours de pose dans l'appartement de trois pièces du 4ème étage, et des travaux préparatoires étaient effectués dans l'appartement du premier étage, inoccupé.

A cette époque, toutefois, la différence entre les travaux réellement entrepris et ceux visés par la décision de la commission est dérisoire. De plus, certains travaux, tels que le remplacement des cuvettes de W.-C. ou d'une plonge peuvent être rendus nécessaires par le changement ou la réparation des colonnes sanitaires.

b. Pour la période postérieure au 20 mars 2000, la situation est fondamentalement différente. En effet, M. P. avait reçu de la police des constructions un ordre d'arrêt de chantier. Cette décision, qui mentionnait les voies de recours, était déclarée exécutoire nonobstant recours, n'a pas été contestée. Or, des travaux ont malgré tout été exécutés, ce que le recourant admet lui-même. Il suffit à cet égard de citer le trou fait dans la cloison séparant la cuisine du salon d'un locataire.

c. Ainsi, globalement, le Tribunal administratif admettra que des travaux dépassant ceux mentionnés par la commission ont été réalisés sans autorisation.

5. Monsieur P. soutient avoir rempli ses obligations en matière d'information aux locataires. Toutefois, la lecture du courrier adressé par la régie aux locataires,

de même que l'avis affiché sur les boîtes aux lettres par l'entreprise mandatée, aux mois de novembre et décembre 1999, ne répondent manifestement pas aux exigences de l'article 43 LDTR. De ce point de vue aussi, la loi a été objectivement violée.

6. S'agissant de la gravité des infractions, le Tribunal administratif retiendra, à charge du recourant, que le département a dû intervenir à plusieurs reprises avant qu'il n'accepte de se soumettre aux ordres qui lui avaient été donnés. Cela dit, force est de constater que sa situation n'avait rien de confortable, pris qu'il était entre le marteau de la commission selon laquelle il devait procéder à des travaux d'entretien sans désenclaver et l'enclume du département, qui lui ordonnait d'arrêter les travaux sur-le-champ. A cela s'ajoutait encore la très forte pression des locataires, qui oeuvraient dans le même sens que la commission. Coïncé au milieu du gué, il n'est pas étonnant que M. P. ait été éclaboussé (ATA DIAE c/B. et autres du 4 novembre 2003).

Au surplus, il ne ressort pas du dossier qu'avant cette affaire, le recourant ait eu des antécédents dans ce domaine.

7. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal administratif considère que de frapper le recourant d'une amende fixée au montant maximum autorisé est trop sévère. La gravité tant objective que subjective des infractions, bien que loin d'être bénigne, doit être relativisée. Dès lors, le recours sera partiellement admis et le montant de l'amende fixée à CHF 7'500.-.
8. Le recourant obtenant partiellement gain de cause, une indemnité en CHF 1'500.-, à la charge de l'Etat de Genève lui sera allouée et un émolument de CHF 1'500.- sera perçu.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 18 mai 2000 par Monsieur N. P. contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 17 avril 2000;

au fond :

l'admet partiellement;

confirme la décision attaquée dans la mesure où elle inflige une amende à M. P.;

fixe le montant de l'amende à CHF 7'500.-;

alloue au recourant une indemnité de CHF 1'500.- à la charge de l'Etat de Genève;

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

communique le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat du recourant et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

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

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega