

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/929/2013-SECIV

ATA/581/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 juin 2015

2^{ème} section

dans la cause

A_____ SA,

représentée par l'agence immobilière Édouard Brun & Cie SA, mandataire

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

EN FAIT

- 1) A_____ SA (ci-après : la société) est propriétaire de l'immeuble sis rue B_____, Genève. Elle est représentée par la régie Édouard Brun & Cie SA (ci-après: la régie).
- 2) L'arcade du rez-de-chaussée dudit immeuble (ci-après : l'arcade) est louée par Monsieur C_____ et la Sàrl D_____, pris conjointement et solidairement entre eux, suite à un transfert de bail en leur faveur ayant pris effet au 1^{er} octobre 2011 (ci-après : l'exploitant). L'arcade concernée est exploitée par ce dernier sous la raison de commerce « E_____ ».
- 3) Par courrier du 1^{er} mars 2012, le département de l'urbanisme, renommé dans l'intervalle le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, (ci-après : le département) a informé l'exploitant avoir constaté le 29 février 2012, un changement d'affectation de l'arcade sans autorisation de construire. Le département a invité l'exploitant à se déterminer sur ces faits.
- 4) Par réponse du 28 mars 2012, l'exploitant a mentionné ignorer avoir dû requérir une autorisation de construire, considérant que, lors de la reprise du bail de l'arcade abritant, à l'époque, un magasin de chaussures, il avait été convenu que la surface de vente serait utilisée pour effectuer du négoce de meubles, ce avec accord de la régie ainsi que de la société. Il ne pensait pas devoir effectuer d'autres démarches pour ouvrir son commerce en raison de l'activité déployée auparavant dans l'arcade.
- 5) Le 11 avril 2012, le département a fait injonction à l'exploitant de requérir dans les trente jours, une autorisation de construire.
- 6) Par courrier du 18 juin 2012, l'exploitant a transmis à la régie un dossier de demande d'autorisation de construire à compléter pour le changement d'affectation de l'ancien garage F_____, locataire précédant ceux qui exploitaient le magasin de chaussures précité.

La marche à suivre en vue de la demande susmentionnée était indiquée et les coordonnées du département, communiquées.
- 7) Par décision du 3 août 2012, le département a infligé une amende de CHF 3'000.- à l'exploitant en raison du fait qu'il ne lui avait toujours pas fait parvenir la requête en autorisation de construire, malgré les différentes injonctions de sa part. Il a, par ailleurs, notamment ordonné à l'exploitant de requérir dans les trente jours, dès notification de dite décision, l'autorisation de construire idoine.

- 8) Suite à la décision précitée, l'exploitant a, le 20 septembre 2012, relancé la régie. Elle ne lui avait toujours pas retourné le dossier de demande d'autorisation de construire depuis le mois de juin 2012. Il avait fait l'objet d'une amende et le département l'avait contacté pour l'informer que le nécessaire n'avait toujours pas été accompli. Pour le surplus, les conséquences de l'absence d'une autorisation de construire dont lui avait fait part le département lui étaient rappelées.
- 9) Le 23 octobre 2012, l'exploitant, n'ayant toujours pas eu retour du dossier de requête d'autorisation de la part de la régie, lui a adressé un nouveau courrier de relance et lui a notamment mentionné l'urgence de la situation.
- 10) Le 14 novembre 2012, le département, soit pour lui la police du feu, a effectué un contrôle inopiné dans l'arcade concernée, et a constaté divers manquements en matière de prévention de sécurité incendie, en application des normes et directives de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (ci-après : AEAI), soit notamment le défaut de sprinkler dans toute l'arcade commerciale, la non-conformité de la sortie de secours, l'insuffisance du nombre de sorties de secours et la non-conformité des longueurs des voies d'évacuation.
- 11) Par courrier du 22 novembre 2012, le département a confirmé à l'exploitant que le magasin était ouvert à la clientèle sans qu'une autorisation de construire en bonne et due forme ait été délivrée, précisant que les locaux occupés étaient destinés à l'exploitation d'un garage automobile à l'origine. Un délai au 5 décembre 2013 était alors imparti à l'exploitant afin de lui faire parvenir les documents requis et afin que les différents manquements en matière de prévention et sécurité incendie soient passés en revue et que des mesures de mises en conformité soient établies.
- 12) À la suite de cela, l'exploitant a, pour la troisième fois, relancé le 5 décembre 2012 la régie qui n'avait toujours pas fait le nécessaire pour ladite demande d'autorisation de construire.
- 13) Le 6 décembre 2012, l'exploitant s'est adressé au département, pour lui faire part notamment de l'absence de réaction et du mutisme de la régie face à ses relances quant à la demande d'autorisation. Il requérait de sa part qu'il l'interpelle.
- 14) Le département a ainsi tenté, à plusieurs reprises de prendre langue téléphoniquement avec la régie, mais en vain.
- 15) Le 17 décembre 2012, le département a adressé à la société ainsi qu'à la régie, un courrier faisant notamment état des appels téléphoniques infructueux et des éléments en main de l'exploitant. Un délai au 21 décembre 2012 était imparti à la société afin que les autorisations de construire ainsi qu'une demande de

changement d'affectation dûment remplie avec les plans des locaux concernés lui soit transmis.

- 16) La régie n'ayant pas réagi audit courrier, le département a, à nouveau pris contact avec elle, afin de lui rappeler la nécessité et l'obligation de déposer l'autorisation de construire précitée.
- 17) Suite à l'inaction de la recourante, le département, soit pour lui la police du feu, a adressé le 26 février 2013, une décision lui infligeant une amende de CHF 4'000.- aux motifs que de graves manquements avaient été constatés en matière de prévention et sécurité incendie, impliquant la non-conformité de l'établissement « E_____ » aux prescriptions de protection incendie de l'AEAI, notamment à la directive 16-03f « voie d'évacuation et de sauvetage ». Aucune autorisation de changement d'affectation n'avait été déposée, malgré le délai fixé au 21 décembre 2012. Enfin, des mesures réduisant la surface de vente de l'arcade étaient ordonnées, en application de l'art. 40 de la norme de protection incendie de l'AEAI, édition 2003.
- 18) Le 19 mars 2013, la régie, agissant au nom et pour le compte de la société, a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) concluant à l'annulation de la décision du département du 26 février 2013 ainsi qu'au déboutement du département de toutes autres, contraires ou plus amples conclusions.

Les démarches idoines avaient été effectuées le 4 février 2013 s'agissant de la demande d'autorisation qui avait été contresignée à cette date, mentionnant ainsi avoir procédé à la seule démarche lui incombant.

C'était par inadvertance que le département n'avait pas été informé de la démarche précitée, sans en étayer davantage les raisons.

Pour le surplus, selon la convention de transfert de bail du 30 septembre 2011, il incombait à l'exploitant d'effectuer et de contrôler si les autorisations d'exploiter en tant que surface de vente avaient été délivrées.
- 19) La société a joint une demande en autorisation de construire destinée au département, soit pour lui l'office de l'urbanisme, non signée et sans avis de réception dudit département.
- 20) Enfin, elle ne s'est pas déterminée sur les mesures de restriction de la surface de vente des locaux.
- 21) Par acte du 25 avril 2013, le département a répondu, s'en remettant à la justice quant à la recevabilité du recours et concluant sur le fond à son rejet, à la confirmation de sa décision du 26 février 2013, au déboutement de la recourante

de tout autres, plus amples ou contraires conclusions ainsi qu'à la condamnation de celle-ci aux « dépens » de l'instance.

Au jour du dépôt de sa réponse, il n'avait toujours pas la requête en autorisation de construire.

- 22) Aucune requête complémentaire n'a été formulée par les parties suite au délai accordé par la chambre administrative au 15 mai 2013.
- 23) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) À teneur de l'art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 02 05, la chambre administrative connaît les recours contre les décisions des autorités et juridictions administratives aux sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e ainsi que 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10. Sont réservées les exceptions prévues par la loi (art 132 al. 2 LOJ).

Selon l'art. 61 al. 1 let. a LPA, le recours est adressé à la chambre administrative dans les trente jours dès la notification de la décision.

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A LOJ ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. La surveillance et le contrôle des mesures de sécurité contre les incendies sont soumis aux dispositions de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 janvier 1990, entré en vigueur le 1^{er} août 1990 (LPSSP - F 4 05) ainsi qu'à son règlement d'application du 25 juillet 1990, entré en vigueur le 1^{er} août 1990 (RPSSP - F 4 05.01). Conformément à l'art. 1 al. 2 RPSSP, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie est chargé de la prévention des sinistres. Selon l'al. 2 du même article, il délègue tout ou partie de cette compétence au service de la police du feu. À teneur de l'art. 4 du règlement précité, la prévention des sinistres concerne toutes mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens, à éviter un dommage et à limiter l'extension d'un sinistre.

Le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, soit pour lui le service du feu avait ainsi la compétence d'établir et de notifier la décision du 26 février 2013 à la recourante, conformément aux art. 1 al. 2 et 4 RPSSP.

3. a. Conformément à l'art. 69 al. 1 LPA, la juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties mais n'est, en revanche pas liée par les motifs que les parties invoquent.

En l'espèce, la recourante conclut à l'annulation de la décision du 26 février 2013 lui infligeant une amende de CHF 4'000.- au motif qu'elle aurait procédé à la seule démarche lui incombant, à savoir la signature d'une demande d'autorisation en procédure accélérée et que, pour le surplus, les obligations liées aux autorisations nécessaires à la destination de la surface des locaux en tant qu'exploitation liée à la vente découlaient de celles de l'exploitant, conformément à la convention de transfert de bail du 30 septembre 2011.

La recourante n'a pas pris de conclusions à l'encontre des mesures de restriction de l'exploitation de la surface de vente, si bien que la juridiction de céans n'entrera pas en matière sur ce point.

- b. Selon l'art. 41 al. 1 LPSSP, le département peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- en cas d'infraction, intentionnellement ou par négligence, à la loi, aux règlements édictés en vertu de la loi, aux décisions prises par le département dans les limites de la loi ou de ses règlements d'application. Selon l'al. 2 du même article, il est tenu compte dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de la faute.

Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut, au demeurant, aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux du droit pénal (ATA/92/2015 du 20 janvier 2015 consid. 9a ; ATA/74/2013 du 6 février 2013 ; ATA/700/2012 du 16 octobre 2012 ; ATA/684/2012 du 9 octobre 2012 ; ATA/14/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/788/2010 du 16 novembre 2010 ; Pierre MOOR, Droit administratif: les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2002, ch. 1.4.5.5 p. 139 ss.).

En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif, sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (comme notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 2 et 3 et 107 CP).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2006, p. 252 n. 1179).

Selon la jurisprudence constante, 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/92/2015 précité ; ATA/71/2012 du 31 janvier 2012 ; ATA/14/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/788/2010 du 16 novembre 2010 ; ATA/571/2010 du 31 août 2010). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus (ATA/160/2009 du 31 mars 2009). Le département prend en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/74/2013 du 6 février 2013 ; ATA/684/2012 du 9 octobre 2012 ; Mémorial des séances du Grand Conseil, 1985, III p. 4275).

L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/12/2015 du 6 janvier 2015 consid. 7f ; ATA/134/2014 précité).

c. En l'espèce, le département a constaté que l'établissement n'était pas conforme aux prescriptions de protection incendie de l'AEAI, notamment à la directive 16.03f « voies d'évacuation et de sauvetage », ce que ne conteste pas la recourante. Ces manquements peuvent effectivement être qualifiés de graves car il est notoire qu'en cas d'incendie, ceux-ci peuvent mettre en danger de manière irréversible la salubrité ainsi que la santé publique. La jurisprudence de la Cour de céans les a, par ailleurs, qualifiés de biens juridiques de première importance en tant qu'intérêts dits de police (ATA/811/2012 du 27 novembre 2012).

En n'effectuant pas les démarches liées à une demande d'autorisation de construire en bonne et due forme, malgré les relances répétées de l'exploitant puis de celles du département, la recourante a adopté un comportement fautif manifeste et délibéré.

En outre, pour le cas où un incendie se déclarerait dans les locaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions de protection incendie de l'AEAI, le risque pour les individus d'essuyer des atteintes physiques d'une gravité certaine doit être pris en considération.

De plus, l'exploitant avait tout mis en œuvre afin que la recourante n'ait qu'à apposer sa signature sur la demande susmentionnée puis de l'acheminer au département compétent.

Considérant ce qui précède, l'attitude de cette dernière ne constitue pas un simple oubli mais bien un manquement fautif, puisqu'elle a refusé de se soumettre aux injonctions de l'autorité.

Force est de constater que le manque de diligence et la mauvaise volonté manifeste de la recourante sont de nature, en sus de l'absence d'autorisation légale, à justifier le montant de l'amende de CHF 4'000.- infligé par le département.

Partant, le département n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation et la décision du 26 février 2013 du département, soit pour lui le service du feu, est confirmée sur le principe de l'amende ainsi que son montant, arrêté à CHF 4'000.-.

4. Un principe général de procédure administrative veut que les frais soient supportés par la partie qui succombe et dans la mesure où elle succombe (René RHINOW/Heinrich KOLLER/Kristina KISS, Öffentliches Prozessrecht, 2^{ème} éd., 2010, n. 1693).

En l'espèce, en tant qu'elle succombe, les frais de la présente procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Vu la qualité de l'intimé, il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 mars 2013 par A_____ SA contre la décision du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 26 février 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ SA un émoluments de CHF 1'000.- ;

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

dit que conformément aux art. 82 et 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 l'Agence immobilière Édouard Brun & Cie SA, représentant la recourante, ainsi qu'au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, juge et M. Bonard, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :