REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2628/2022 LCI JTAPI/237/2023

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 2 mars 2023

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Madame B_____ et Monsieur C_____ sont propriétaires des parcelles nos 1_____ et 2_____ de la commune de D_____, sises en 5ème zone.

2. Par décisions du 10 septembre 2019, le département du territoire (ci-après : DT ou le département) a autorisé la construction d'une habitation (24.2% HPE), garage, abattage d'arbres (DD 3_____) ainsi que, parallèlement et simultanément, la démolition d'une habitation d'un garage et d'un abri de jardin (M 4_____) sur les parcelles précitées.

3. L'architecte mandataire professionnellement qualifié (MPQ) en charge de ces deux projets était Monsieur A_____ de l'atelier d'architecture A_____ à E_____.

4. Par décision du 23 juillet 2021 (1-5_____), le département a informé M. A_____, qu'après avoir procédé aux vérifications d'usage, il confirmait que la non réalisation de l'autorisation M 4_____ liée à la DD 3_____ entrainait une situation particulière sur les parcelles pour lesquelles aucun des services de l'Etat concernés n'avait pu émettre de préavis.

   Partant, faute d'avoir été soumis à son examen, le maintien des deux bâtiments contrevenait à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

   Il lui ordonnait dès lors, dans un délai de trente jours, soit de requérir une autorisation de construire complémentaire complète, en bonne et due forme, en mentionnant clairement sur le formulaire de requête dans la description du projet « demande de régularisation I-5_____ », suivi du détail, soit de régulariser la situation en procédant à la réalisation des travaux conformément aux autorisations délivrées (M 4_____ et DD 3_____/1). Dans ce dernier cas, un avis d'ouverture de chantier relatif à la démolition devrait lui parvenir dans le même délai de 30 jours.

5. Le 21 octobre 2021, M. A_____ a déposé une demande complémentaire visant à la régularisation partielle de l'infraction I-5_____, laquelle a été autorisée par décision du 12 avril 2022 (DD 3_____/2).

   Cette décision est en force.

6. Par décision du 22 juillet 2022 (I-5_____), le département a confirmé à M. A_____ que les travaux avaient été engagés de manière non conforme aux autorisations délivrées et que, par conséquent, il lui infligeait une amende administrative de CHF 1'000.-, ce montant tenant compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise.

Il lui ordonnait également de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la réalisation des travaux conformément à l'autorisation complémentaire dans un délai de soixante jours. Une attestation globale de conformité accompagnée des plans conformes à exécution devrait lui être transmise dans le même délai.

7. Par acte du 17 août 2022, M. A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) à l'encontre de cette décision qu'il contestait.

   Les travaux avaient été engagés conformément à l'autorisation de construire initiale et la mise en conformité confirmée par l'autorisation complémentaire du 12 avril 2022. L'amende était injustifiée. La « gravité tant objective que subjective de l'infraction commise » était une appréciation inacceptable du département alors qu'il n'avait pas donné suite à ses diverses demandes de rendez-vous. Les travaux étaient actuellement terminés et une attestation globale de conformité avait été transmise au département le 10 janvier 2022, conformément à sa demande du 23 décembre 2021.

   D'autre part, le département n'avait jamais répondu à sa demande de prolongation de l'autorisation de démolir M 4_____ du 7 septembre 2021 ni d'ailleurs à ses demandes concernant l'adressage des bâtiments de la route de F_____ 6_____.

   Il a joint ses échanges de correspondance avec le département.

8. Le 14 septembre 2022, faisant suite à une rencontre du 5 septembre 2022 avec un inspecteur ICC, M. A_____ a transmis au département les plans d'exécution 122/02a', 122/03a', 122/2i, 122/2m, 122/3i, 122/4, 122/5, 122/6m, l'attestation globale de conformité, le dossier de mutation parcellaire du 20 août 2021 et le dossier de cadastration du 17 juin 2021.

9. Dans ses observations du 24 octobre 2022, le département a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision. Il a transmis son dossier.

   En l'espèce, seule restait litigieuse la question du bien-fondé de l'amende, le recourant ayant donné suite, postérieurement à son recours, aux deux autres points figurant dans la décision querellée (travaux terminés et attestation globale de conformité transmise au département).

   Concernant l'amende, dans la mesure où la non-réalisation de l'autorisation M 4_____, pourtant intrinsèquement liée à la DD 3_____/1, entrainait une situation non-autorisée sur la parcelle concernée, il n'avait pas eu d'autre choix que de sanctionner le recourant. Cette situation litigieuse n'était d'ailleurs pas contestée par l'intéressé qui avait déposé une autorisation de construire complémentaire le 21 octobre 2021, laquelle lui avait été délivrée, pour régulariser l'état constructif fautivement engendré. Ce faisant, il ne faisait que mettre en œuvre les prérogatives confiées par la loi lorsque les travaux avaient été entrepris

sans autorisation mais étaient conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). L'amende était ainsi fondée dans son principe.

S'agissant de sa quotité, le montant de CHF 1'000.- infligé au recourant se situait dans la fourchette « basse » des amendes prévues à titre de sanctions administratives qui pouvaient aller jusqu'à CHF 20'000.-. L'intéressé, MPQ, ne pouvait par ailleurs ignorer ses incombances en la matière. Il ne démontrait en outre pas que l'amende le confronterait à une situation financière particulièrement difficile. Elle s'avérait donc également parfaitement fondée à ce titre.

Finalement, s'agissant des autres griefs soulevés par le recourant, ils dépassaient de l'objet du litige.

10. Le recourant a répliqué le 17 novembre 2022. Son courrier du 3 avril 2019 et ses annexes, qu'il joignait, confirmaient clairement l'implantation du projet autorisé sur la parcelle n° 7_____, sans incidence pour la conservation ou non de la construction faisant l'objet de la demande de démolition M 4_____. Il rappelait enfin que ses mandants et les propriétaires voisins étaient toujours dans l'attente de la confirmation d'adressage de leur habitation.

11. Par duplique du 6 décembre 2022, le département a relevé que le courrier du 3 avril 2019 ne suscitait aucun complément à ses observations, ne faisant que confirmer que la villa existante était à démolir. Par ailleurs, suite au complément reçu le 31 octobre 2022, il avait été en mesure de classer l'infraction I-5_____, comme l'attestait son courrier du 25 novembre 2022 qu'il joignait. La confirmation d'adressage parviendrait au recourant pour la fin du premier trimestre 2023.

12. Le 30 janvier 2023, faisant suite à la demande du tribunal, le département a transmis le dossier de la DD 3_____.

Il ressort en particulier de cette autorisation qu'elle était délivrée « vu (…) l'autorisation de démolir M 4_____ délivrée ce jour par le département », que les préavis de l'office des autorisations construire (DAC) ne tiennent pas compte des constructions visées par l'autorisation de démolir précitée dans le calcul des rapports de surfaces de la DD 3_____, que ces constructions apparaissent en jaune (à démolir), dans les plans annexés à la DD 3_____ et qu'enfin il ressort de la correspondance que les deux demandes d'autorisation ont été instruites parallèlement (cf notamment courrier du 10 septembre 2019 de l'OAC).

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi

sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.

4. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3).

5. Saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office. Il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, mais n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 1b).

6. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b).

7. En l'espèce, dans ses observations du 24 octobre 2022, le département a expliqué que seule restait litigieuse la question de l'amende, le recourant ayant donné suite, postérieurement à son recours, aux deux autres points figurant dans sa décision du 22 juillet 2022 (travaux terminés et attestation globale de conformité transmise au département).

   L'examen du tribunal se limitera dès lors à l'examen du bien-fondé de ladite amende, étant relevé que les griefs soulevés par le recourant en lien avec l'adressage des bâtiments et ses diverses demandes de rendez-vous qui seraient restées sans suite, sont exorbitants au présent litige.

8. Le recourant estime que l'amende est injustifiée. Les travaux avaient été engagés conformément à l'autorisation de construire initial et la mise en conformité confirmée par l'autorisation complémentaire du 12 avril 2022. La « gravité tant objective que subjective de l'infraction commise » retenue par le département était une appréciation inacceptable alors qu'il n'avait pas donné suite à ses diverses demandes de rendez-vous. Les travaux étaient actuellement terminés et une attestation globale de conformité avait été transmise au département le 10 janvier 2022, conformément à sa demande du 23 décembre 2021.

9. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a) ; modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b).

10. Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut notamment ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la remise en état (art. 129 let. a et 130 LCI).

11. Une fois qu'une autorisation de construire requise a posteriori est entrée en force, la construction initialement formellement illicite est pleinement régularisée. Son statut est dès lors assimilable à celui de n'importe quelle construction licite dès l'origine. La régularisation complète de la construction n'empêche toutefois pas de sanctionner le procédé suivi par le constructeur (cf. ATA/206/2020 du 25 février 2020 consid. 4e et la référence citée).

12. Ancré à l'art. 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700), le principe de coordination formelle et matérielle est également expressément consacré par le droit cantonal. Selon l'art. 3A LCI, lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet de construction, la procédure directrice est celle relative aux autorisations de construire, à moins qu'une loi n'en dispose autrement ou sauf disposition contraire du Conseil d'État (al. 1).

13. L'art. 12A LPA rappelle, quant à lui, le principe général selon lequel les procédures doivent être coordonnées lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet.

14. À de nombreuses reprises, le Tribunal fédéral a dégagé les principes imposant une coordination matérielle et formelle des décisions impliquant l'application de plusieurs dispositions légales différentes pour la réalisation du même projet. S'il

existe entre celles-ci une imbrication telle qu'elles ne sauraient être appliquées indépendamment les unes des autres, il y a lieu d'en assurer la coordination matérielle (ATF 118 IV 381 ; 118 Ib 326 ; arrêt 1C_14/2011 du 26 avril 2011 consid. 2.1 ; cf. aussi ATA/199/2013 du 26 mars 2013). De l'exigence de coordination matérielle naît une obligation de coordination formelle. Ces principes développés dans le cadre de l'application du droit fédéral valent, par analogie, dans tous les cas où un projet relève de dispositions légales cantonales étroitement imbriquées. En matière d'autorisation de construire, l'autorité doit prendre en compte toutes les dispositions légales pertinentes et, par conséquent, peser les intérêts y relatifs (ATA/199/2013 précité ; ATA/704/2012 du 16 octobre 2012).

S'il n'est pas obligatoire pour le département de traiter des demandes d'autorisation de démolir et de construire en même temps (ATA/51/2013 du 29 janvier 2013), il devra en revanche y procéder, en vertu des principes de coordination matérielle et formelle, en présence d'une autorisation de construire impliquant la démolition d'un bâtiment existant (JTAPI/978/2020 du 10 novembre 2020).

15. Aux termes de l'art. 137 LCI est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à 150'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et aux arrêtés édictés en vertu de ladite loi, ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de ladite loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (al. 1). 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 (al. 2). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation au sens de l'art. 7 LCI non conforme à la réalité (al. 3). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans (al. 5).

16. Selon la jurisprudence constante, 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 régissant le droit pénal (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7c ; ATA/206/2020 du 25 février 2020 consid. 4b ; ATA/1277/2018 du 27 novembre 2018 consid. 6b ; ATA/1030/2018 du 2 octobre 2018 consid. 9b ; ATA/319/2017 du 21 mars 2017 consid. 3c et les références citées).

17. 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. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 et les références citées).

18. Il est ainsi en particulier nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d ; ATA/13/2020 du 7 janvier 2020 consid. 7c ; ATA/1828/2019 du 17 décembre 2019 consid. 13c ; ATA/1277/2018 du 27 novembre 2018 consid. 6c).

19. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine). La culpabilité doit être évaluée en fonction de tous les éléments objectifs pertinents, qui ont trait à l'acte lui-même, à savoir notamment la gravité de la lésion, le caractère répréhensible de l'acte et son mode d'exécution. Du point de vue subjectif, sont pris en compte l'intensité de la volonté délictuelle, ainsi que les motivations et les buts de l'auteur. À ces composantes de la culpabilité, il faut ajouter les facteurs liés à l'auteur lui-même, à savoir les antécédents (judiciaires et non judiciaires), la réputation, la situation personnelle (état de santé, âge, obligations familiales, situation professionnelle, risque de récidive, etc.), la vulnérabilité face à la peine, de même que le comportement après l'acte et au cours de la procédure (ATF 141 IV 61 consid. 6.1.1 ; 136 IV 55 ; 134 IV 17 consid. 2.1 ; 129 IV 6 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1 ; ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7e) et ses capacités financières (ATA/719/2012 du 30 octobre 2012 consid. 20 et les références citées).

20. S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après: la chambre administrative) précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant et n'est censuré qu'en cas d'excès. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/13/2020 précité consid. 7d ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 9d confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2018 du 23 mai 2019 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 consid. 18).

21. En outre, l'administration doit faire preuve de sévérité, afin d'assurer le respect de la loi (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d ; ATA/147/2021 du 9 février 2021 consid. 4d et e ; ATA/403/2019 du 9 avril 2019 consid. 7c ; ATA/1277/2018 du 27 novembre 2018 consid. 6d). L'autorité ne viole le droit en fixant la peine que si elle sort du cadre légal, si elle se fonde sur des critères étrangers à l'art. 47 CP, si elle omet de prendre en considération des éléments d'appréciation prévus par cette disposition ou, enfin, si la peine qu'elle prononce est exagérément sévère ou clémente au point de constituer un abus du pouvoir d'appréciation

(ATF 136 IV 55 consid. 5.6 ; 135 IV 130 consid. 5.3.1 ; 134 IV 17 consid. 2.1 ; 129 IV 6 consid. 6.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1).

22. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d et les arrêts cités ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017), lequel commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3).

23. En l'espèce, force est de retenir que les autorisations de construire et démolir étaient liées. Il ressort en effet du libellé et du dossier de la première que sa délivrance découlait de la délivrance de la seconde, impliquant, par voie de conséquence l'obligation, pour le propriétaire, d'y donner suite pour pouvoir réaliser le programme de construction prévu par la seconde. Partant, en ne réalisant que les travaux de la DD 3_____, le recourant ne s'est pas conformé auxdites décisions, pourtant intrinsèquement liées, de sorte qu'une infraction a bien été réalisée. Le recourant semble d'ailleurs l'avoir bien compris puisque plutôt que de procéder aux travaux de démolition conformément à l'autorisation M 4_____, il a décidé de régulariser la situation en déposant une autorisation de construire complémentaire en vue du maintien des constructions visées par la première.

Il résulte des considérations qui précèdent que les manquements reprochés au recourant sont effectivement réalisés. De plus, eu égard à sa position de MPQ et à ses connaissances professionnelles, il ne pouvait ignorer la nature et la portée de ses obligations. Il a ainsi assurément commis une faute. L'amende est donc justifiée dans son principe.

Concernant sa quotité, le montant de CHF 1'000.- infligé au recourant se situe dans la fourchette « basse » des amendes prévues à titre de sanctions administratives qui peuvent aller jusqu'à CHF 20'000.-. Si l'intéressé a certes collaboré ensuite du constat de l'infraction par le département, il ne pouvait toutefois, en sa qualité de MPQ, ignorer ses incombances au regard des autorisations délivrées. Il ne démontre enfin pas que l'amende le confronterait à une situation financière particulièrement difficile. Partant, l'amende s'avère parfaitement fondée à ce titre également.

24. Mal fondé, le recours sera rejeté et la décision querellée confirmée.

25. Vu cette issue, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et

indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 18 août 2022 par Monsieur A_____ contre la décision du département du territoire du 22 juillet 2022 ;

2. le rejette ;

3. met à la charge du recourant un émolument de CHF 500.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

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

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Marielle TONOSSI, présidente, Julien PACOT et Carmelo STENDARDO, juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

La présidente

Marielle TONOSSI

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le Le greffier