

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3291/2023 LCI

JTAPI/438/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 8 mai 2024

dans la cause

A _____ SA

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Par décision du _____ 2023, le département du territoire (ci-après : DT ou le département), a infligé une amende de CHF 3'000.- à A_____ SA, entreprise de construction métallique spécialisée dans la réalisation de façades à B_____ [FR], en application de l'art. 137 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) par renvoi de l'art. 334 du règlement sur les chantiers du 30 juillet 1958 (RChant - L 5 05.03).

Lors d'un contrôle effectué le 15 février 2023, sur le chantier sis à C_____, allée _____[GE], consistant au changement de deux verres de balcon, il avait été constaté que la sécurité du public avait été menacée car le remplacement de deux verres de balcons au 7ème étage n'avait pas fait l'objet d'une dérogation et qu'aucune protection n'avait été mise en place pour garantir la sécurité du public et des ouvriers et ces derniers avaient posé de la rubalise au sol pour délimiter la zone de travail en lieu et place des barrières réglementaires, contrevenant ainsi aux art. 1, 3 al. 1, 7 al. 1, 11, 17 al. 1, 18 et 92 Rchant. Le montant de l'amende tenait compte de la gravité objective et subjective du comportement retenu. Cette décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI ou le tribunal) dans un délai de trente jours dès sa notification.

2. Par courrier du 28 juin 2023 adressé au département, A_____ SA a contesté la décision prise à son encontre, lui demandant de revoir sa position.

L'entreprise D_____ s'était rendue sur site le 15 février 2023 pour le remplacement des garde-corps vitrés du bâtiment D2.1. Cette intervention s'était effectuée via des cordistes depuis la toiture. Un balisage au sol avait été fait afin de garantir la sécurité. Vu la hauteur, l'utilisation d'une nacelle n'était pas adaptée, de sorte que son sous-traitant avait fait le choix d'utiliser des cordistes. La direction des travaux en avait été informée ainsi que la régie de l'immeuble afin que les utilisateurs du bâtiment soient informés à leur tour. Comme il s'agissait du domaine privé, une dérogation du canton n'était pas nécessaire.

Un balisage au sol via la rubalise répondait aux normes de sécurité.

3. Le département a transmis ce courrier au tribunal le 9 octobre 2023, le considérant comme un acte de recours contre sa décision du _____ 2023.
4. Par envoi daté du 28 février 2023 reçu au tribunal le 19 octobre 2023, la recourante a transmis des pièces dont le courrier adressé au département le 28 juin 2023, dans l'exercice de son droit d'être entendu avant prise de décision. Il ressort de celui-ci qu'elle avait eu une conversation téléphonique avec son sous-traitant le 13 février 2023 qui l'avait informée de l'intervention prévue le 15 février 2023. Elle lui avait demandé si toutes les mesures avaient été prises pour respecter la sécurité et si l'intervention se déroulerait dans le respect des dispositions prévues par le RChant, avec confirmation que tout était en ordre. Sur cette base, elle avait fait confiance à la société D_____ et n'avait pas entrepris de démarches supplémentaires. Elle a

produit différents échanges de courriels entre les différents intervenants du chantier pour corroborer ses allégations.

5. Le département a produit ses observations et son dossier le 14 décembre 2023, concluant au rejet du recours. La recourante était chargée des travaux litigieux, ce qu'elle ne contestait pas. A ce titre, elle devait se conformer aux dispositions du RChant. Les travaux de changement de verres de balcon avaient eu lieu à une hauteur de plus de trois mètres, ce qui ressortait des photographies 3, 7, 8, 9 et 10. Un échafaudage aurait ainsi dû être installé, ce qui n'avait pas été le cas, en contravention de l'art. 92 RChant. Une dérogation à l'installation d'un échafaudage pouvait être accordée en vertu de l'art. 3 al. 3 RChant mais aucune demande en ce sens ne lui était parvenue. La recourante évoquait l'utilisation d'une nacelle qu'elle avait jugé inappropriée au vu de la hauteur de l'intervention, ce qui laissait à penser qu'elle jugeait ce mode conforme au RChant. Or, l'usage d'une telle nacelle n'était possible que sur dérogation, conformément à l'art. 163 RChant. Il ressortait également des photographies prises lors du constat qu'aucune protection n'avait été mise en place au pied du bâtiment objet de l'intervention alors même que ce dernier était bordé d'un espace public sur lequel circulaient des adultes et des enfants. Le chantier présentait à l'évidence un danger et aurait dû être clôturé, à tout le moins être ceint de clôture de type « Müba » d'au minimum 1 m. Le département avait publié une directive le 1^{er} avril 2015 sur les clôtures et parcelles de chantier, précisant le type de clôture à mettre en place et accessible sur son site internet (<https://www.ge.ch/document/clotures-chantiers-passerelles-chantiers>). La rubalise ne satisfaisait donc pas aux conditions de l'art. 11 RChant. Il ne suffisait pas à la recourante d'avertir les utilisateurs de l'immeuble concerné puisque les usagers du trottoir se situant au pied de l'immeuble, directement sous les cordistes, étaient également mis en danger par l'intervention. La rubalise n'empêchait pas le public d'accéder à la zone de chantier, aucun écriteau n'était en outre installé pour informer les tiers de l'interdiction d'accéder au chantier. Le montant de l'amende de situait au bas de la fourchette fixée par l'art. 137 LCI et respectait le principe de proportionnalité. La recourante ne prétendait pas que le paiement de celle-ci la placerait dans une situation financière difficile. Enfin, la faute de la recourante était grave.
6. La recourante n'a pas répliqué.
7. Le détail des écritures et des pièces produites sera repris dans la partie « En droit » en tant que besoin.

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 LCI (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. La recourante conteste le principe de l'amende, faisant valoir l'absence de toute faute de sa part.
4. Le Conseil d'Etat fixe par règlements les dispositions relatives à la sécurité et à la prévention des accidents sur les chantiers (art. 151 let. d LCI). Sur cette base, il a adopté le RChant.
5. La prévention des accidents sur les chantiers et les mesures à prendre pour assurer la sécurité des travailleurs, du public, des ouvrages et de leurs abords sont réglées par les dispositions du RChant (art. 1 al. 1 RChant).
6. Tous les participants à l'acte de construire, démolir, transformer, entretenir, c'est-à-dire toutes les personnes exécutant des travaux se rapportant à l'activité du bâtiment ou du génie civil, ainsi que les personnes physiques ou morales employant des travailleurs à cet effet et les personnes chargées de la surveillance des travaux, notamment pour le compte des bureaux d'ingénieurs, d'architectes, des entreprises générales et des coordonnateurs de sécurité et de santé, sont tenus de se conformer aux prescriptions légales sur la prévention des accidents sur les chantiers (art. 1 al. 2 RChant).
7. Au même titre que, par exemple, la LCI dont il tire sa base légale, le RChant s'applique en tant que réglementation d'intérêt public sur tout le territoire cantonal, sur domaine public aussi bien que privé. Son art. 1 al. 2 mentionné ci-dessus indique clairement qu'il concerne toute personne impliquée dans l'acte de construire. La définition très large du cercle de ces personnes signifie que le critère d'application du RChant n'est pas la qualité dans laquelle elles exécutent ces travaux, mais le fait qu'elles participent à l'acte de construire, et que dans cette mesure, elles déploient une activité susceptible de faire courir des dangers à elles-mêmes ou à autrui. Pour les mêmes raisons, ce règlement ne s'applique pas uniquement dans les zones vouées à la construction, mais dans toute zone, dès lors que s'y déroule une activité de construction au sens de la LCI.
8. Il en découle que le chantier visé par la sanction litigieuse tombait sous le coup du RChant et que la recourante était tenue de s'y conformer étant chargée des travaux visés, ce qu'elle ne conteste pas – à bon droit - (art. 1 al. 2 RChant). À ce titre, il lui appartenait en particulier de s'assurer que les prescriptions légales en

matière de sécurité étaient respectées s'agissant des échafaudages et de la protection au pied du bâtiment, bordé directement par une voie publique passante.

9. Selon l'art. 2 RChant, en tant qu'elles ne sont pas déjà incorporées dans son texte, les ordonnances du Conseil fédéral sur la prévention des accidents, au nombre desquelles figure notamment l'OTConst (cf. art. 1 OTConst), font partie intégrante du présent règlement dans le domaine de la prévention des accidents (al. 2).
10. En vertu de l'art. 3 al. 1 RChant, le travail doit s'exécuter en prenant, en plus des mesures ordonnées par le règlement, toutes les précautions commandées par les circonstances et par les usages de la profession.
11. Les devis, soumissions, adjudications, plans d'exécution, installations et autres aménagements doivent être étudiés de manière à permettre l'application de toutes les mesures de sécurité et de protection de la santé (art. 7 al. 1 RChant).
12. En vertu de l'art. 11 RChant, tout chantier présentant un danger doit être clôturé entre les heures de travail.
13. Toutes les mesures de sécurité dictées par les circonstances doivent être prises pour la signalisation des chantiers (art. 17 al. 1 RChant).
14. Selon l'art. 92 RChant, des échafaudages, conformes aux prescriptions de l'ordonnance sur les travaux de constructions, sont prescrits pour tout travail de construction de bâtiments exécuté à une hauteur de chute supérieur à 3 m. Le garde-corps supérieur de l'échafaudage doit, pendant toute la durée des travaux de construction, dépasser de 1 m au moins le bord de la zone la plus élevée présentant un risque de chutes.
15. Cette prescription figure également à l'art. 26 OTConst qui précise que dans les travaux de construction de bâtiments, un échafaudage de façade doit être installé dès que la hauteur de chute dépasse 3 m. Le garde-corps supérieur de l'échafaudage doit, pendant toute la durée des travaux de construction, dépasser de 80 cm au moins le bord de la zone la plus élevée présentant un risque de chutes.
16. Les échafaudages qui servent à la construction d'un immeuble doivent rester en place jusqu'à l'achèvement de tous les travaux, y compris ceux de la toiture (art. 97 al. 1 RChant).
17. En l'espèce, la recourante ne conteste pas les faits constatés par le département lors du contrôle opéré le 15 février 2023. En revanche, elle considère avoir pris toutes les mesures nécessaires et n'avoir ainsi commis aucune faute.
18. Elle ne saurait être suivie. Le changement des nouveaux verres de balcons se situait au 7^{ème} étage de l'immeuble, soit indubitablement à une hauteur de plus de trois mètres, ce qui se constate aisément sur les photographies prises par le département. Dès lors, la pose d'un échafaudage était nécessaire (art. 92 RChant). En l'absence de dérogation au sens de l'art. 3 al. 3 RChant, faute pour la recourante de l'avoir requise, l'art. 92 RChant a été violé.

Le chantier présentait assurément un danger, dans la mesure où il s'agissait de manipuler des verres de deux balcons, sur une hauteur d'environ dix-huit mètres (7^{ème} étage), alors que le bâtiment est directement bordé d'une voie d'accès piétonne. Il se devait dès lors d'être clôturé et signalé, conformément aux art. 11 et 17 al. 1 RChant, ce qui n'a pas été le cas. La pose d'une simple rubalise ne permettait pas de fermer le passage et d'enclôtre complètement la zone dangereuse, étant rappelé qu'aucune signalisation n'avait été apposée afin que les tiers soient empêchés d'accéder à celle-ci.

19. La recourante a ainsi commis une faute dont elle est responsable.
20. Dans ces conditions, sur le principe, l'amende est bien fondée.
21. Aux termes de l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à 150'000.- tout contrevenant aux règlements et arrêtés édictés conformément à l'art. 151 LCI, respectivement aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (art. 334 RChant).
22. Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction (art. 137 al. 3 LCI). Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité et les cas de récidive (art. 137 al. 3 LCI).
23. Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en commandite, d'une société en nom collectif ou d'une entreprise à raison individuelle, les sanctions sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom, la personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondant solidairement des amendes. Les sanctions sont applicables directement aux sociétés ou entreprises précitées lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables (art. 137 al. 4 LCI).
24. 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 (cf. not. 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).
25. 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 CP 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 ; ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014

- ; ATA/791/2013 du 3 décembre 2013 ; ATA/74/2013 du 6 février 2013 ; ATA/71/2012 du 31 janvier 2012).
26. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 ; ATA/791/2013 du 3 décembre 2013 ; ATA/74/2013 du 6 février 2013 et la référence citée).
27. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) (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 et son mode d'exécution, 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_412/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/611/2016 précité du 12 juillet 2016 consid. 10c et les références citées ; ATA/824/2015 du 11 août 2015).
28. Néanmoins, toujours selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et, selon l'art. 47 CP, jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/124/2016 du 9 février 2016 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/569/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/886/2014 du 11 novembre 2014), le juge ne la censurant qu'en cas d'excès (ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/124/2016 du 9 février 2016 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014). 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 (cf. 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).
29. L'amende doit également respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/611/2016 précité consid. 10c et les références citées ; ATA/824/2015 du 11 août 2015), lequel commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (cf. ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3).
30. À teneur de la jurisprudence, un montant de CHF 5'000.- est a priori adapté aux ressources financières d'une personne morale et correspond à une pratique

relativement régulière du département (ATA/422/2020 du 30 avril 2020 consid. 18d et les références citées).

31. En l'espèce, les manquements reprochés se rapportent à des règles essentielles visant à assurer la sécurité d'un chantier aux fins de prévenir des risques d'accidents potentiellement très graves pour les ouvriers et les usagers de la voie bordant le bâtiment où étaient situés les travaux, ce qui justifie le prononcé d'une amende élevée. La prise de conscience de la recourante est quasi inexistante, puisqu'elle persiste à nier toute responsabilité dans le cadre du chantier incriminé.
32. Concernant sa quotité, rien ne permet de considérer que le département aurait pris en considération des critères ou éléments sans pertinence pour évaluer la faute et fixer en conséquence le montant de l'amende. Au contraire, dans sa décision du _____ 2023, il a très clairement indiqué à la recourante les motifs qui l'ont conduit à infliger une telle amende, à savoir la gravité objective et subjective du comportement décrié. Il a ainsi visiblement fait application du principe de proportionnalité en prononçant une amende relativement faible par rapport au maximum prévu par la loi (art. 137 al. 1 LCI) et à la faute commise. Le montant de l'amende se révèle conforme à la pratique du département, ainsi qu'à la jurisprudence de la chambre administrative, auxquelles il n'y a pas matière à déroger. Au demeurant, la recourante ne démontre ni ne soutient que le paiement de cette amende l'exposerait à des difficultés financières particulières.
33. Dans ces conditions, force est de constater que le département n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en fixant le montant de l'amende à CHF 3'000.-.
34. Mal fondé, le recours sera rejeté.
35. En application des 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), la recourante qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 700.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 28 juin 2023 par A_____ SA contre la décision du département du territoire du _____ 2023 ;
2. le rejette ;
3. met à la charge de la recourante, un émolument de CHF 700.-, 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 : Gwénaëlle GATTONI, présidente, Oleg CALAME et Aurèle MÜLLER, juges
assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Gwénaëlle GATTONI

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties

Genève, le

La greffière