

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 557/2019

Arrêt du 21 avril 2020

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Haag.
Greffier : M. Tinguely.

Participants à la procédure

A. _____,
représenté par Me Antoine E. Böhler, avocat,
recourant,

contre

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office des autorisations de construire, Service des affaires juridiques.

Objet

Amende administrative,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice
de la République et canton de Genève,
Chambre administrative, 3ème section,
du 17 septembre 2019
(ATA/1399/2019 A/3525/2017-LCI).

Faits :

A.

A. _____, E. _____ ainsi que F. _____ et G. _____ sont propriétaires de la parcelle n° 1, située en zone 5, de la commune de V. _____. Selon le Registre foncier, la parcelle abrite un " commerce " (bâtiment n° 2), un " garage privé " (n° 3) ainsi qu'un " autre bâtiment " (n° 4).

B.

Lors d'un contrôle effectué sur place le 2 mai 2017, un inspecteur du Département de l'aménagement, du logement et l'environnement du canton de Genève (devenu le Département du territoire; ci-après: le Département) a procédé aux constats suivants: changement d'affectation du bâtiment n° 4 de bureaux en salon de massage érotique, la totalité des bureaux ayant été transformés en chambres; modification de la surface brute de plancher par la création de combles habitables, les jours naturels n'étant pas respectés dans les combles; non-conformité de la largeur d'escalier (80 cm) menant aux combles et des garde-corps; installation d'une palissade en bois à l'extérieur. Ce constat a donné lieu à l'ouverture d'un dossier d'infraction (enregistré sous référence ---).

Par courriers du 5 mai 2017, le Département a informé les propriétaires des constats précités en relevant en substance que le changement d'affectation et les travaux en cause avaient été effectués sans autorisation de construire et qu'ils pouvaient dès lors justifier le prononcé d'une sanction au sens de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RS/GE L 5 05). Il a invité les propriétaires à lui faire part de leurs observations et explications éventuelles dans un délai de 10 jours.

Par décision du 23 mai 2017, adressée aux propriétaires par pli recommandé, le Département, en l'absence de réponse à son précédent courrier, leur a ordonné de requérir, dans un délai de 30 jours dès réception de la présente, une autorisation de construire afin de tenter de régulariser la situation. Le Département a précisé que sa décision à cet égard, de même que " toutes mesures ou sanction

justifiées par la situation demeuraient réservées ". Il était mentionné que la décision pouvait faire l'objet d'un recours dans un délai de 10 jours au Tribunal administratif de première instance (TAPI).

Dans des courriers adressés les 26 mai, 12 juin et 23 juin 2017 au Département, les propriétaires, dont en particulier A. _____, par l'intermédiaire de son conseil, ont remis en cause la validité de l'ordre du 23 mai 2017, lequel ne reposait selon eux sur aucune base légale. Ils ont par ailleurs contesté avoir commis une quelconque infraction, expliquant en substance que le bâtiment concerné avait déjà été affecté en " commercial ", de sorte qu'une modification d'affectation ne semblait pas nécessaire. Ils ont également fait valoir que les modifications intérieures signalées avaient été effectuées sans leur consentement, le bâtiment en cause, qu'ils avaient récupéré en 2016, ayant précédemment fait l'objet de droits de superficie en faveur de tiers.

Pour sa part, dans ses courriers des 1 et 15 juin 2017, le Département a maintenu la position exprimée dans sa décision du 23 mai 2017.

C.

Par décision du 15 août 2017, adressée au seul conseil de A. _____, le Département a infligé aux propriétaires une amende administrative de 1000 fr. après avoir constaté que ceux-ci n'avaient pas déposé d'autorisation de construire dans le délai imparti par courrier du 23 mai 2017. Il leur a en outre ordonné de requérir, dans un délai de 30 jours, une autorisation de construire sous forme de demande définitive afin de tenter de régulariser la situation.

Le 23 août 2017, le conseil précité a relevé à l'attention du Département qu'il défendait uniquement les intérêts de A. _____, à l'exclusion de ceux des autres propriétaires.

D.

Par jugement du 13 février 2018, le TAPI a partiellement admis le recours formé par A. _____ contre la décision du 15 août 2017, celle-ci ayant été annulée en tant qu'elle portait sur l'amende prononcée. Il a constaté au surplus que le recours était devenu sans objet, dans la mesure où l'intéressé avait finalement, en date du 4 septembre 2017, donné suite à l'injonction de déposer une demande d'autorisation de construire.

Statuant par arrêt du 17 septembre 2019, la Chambre administrative de la Cour de justice genevoise a admis le recours formé par le Département contre le jugement du 13 février 2018. Celui-ci a été annulé et la décision du 15 août 2017 rétablie en tant qu'elle prononce une amende de 1000 fr. à l'égard de A. _____.

E.

A. _____ forme un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral contre l'arrêt du 17 septembre 2019. Il conclut, avec suite de frais et dépens, à ce qu'il soit libéré de l'amende administrative qui lui a été infligée.

Invitée à se déterminer, la Chambre administrative a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations à formuler sur le recours, se référant aux considérants de l'arrêt attaqué. Le Département a pour sa part conclu au rejet du recours.

A. _____ a par la suite persisté dans ses conclusions.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 145 I 239 consid. 2 p. 241; ATF 144 V 280 consid. 1 p. 282).

1.2. Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) concernant une amende administrative prononcée dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF). La voie du recours en matière de droit public est partant ouverte. Le recours a en outre été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) par le destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les conclusions prises sont en outre recevables (art. 107 al. 2 LTF). Partant, il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Le recourant conteste la validité de la mesure prise le 23 mai 2017 par le Département consistant à lui ordonner de déposer, dans un délai de 30 jours, une demande d'autorisation de construire.

Invoquant une violation du principe de la légalité, il fait valoir que l'ordre en cause ne repose sur aucune base légale et que, par conséquent, aucune amende ne peut lui être infligée en vertu du droit cantonal pour n'y avoir pas déféré à temps.

2.1. Le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 Cst. exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente. L'exigence de précision de la norme (ou de densité normative) est relative et varie selon les domaines. Elle dépend notamment de la gravité des atteintes qu'elle comporte aux droits fondamentaux (ATF 131 II 13 consid. 6.5.1 p. 29 s.; arrêt 2C 134/2018 du 24 septembre 2018 consid. 4.1 et les références citées).

Le principe de la légalité ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, mais uniquement un principe constitutionnel. Le recours en matière de droit public permet de se plaindre directement et indépendamment d'un droit fondamental de la violation de ce principe, au même titre que du principe de la proportionnalité ancré à l'art. 5 al. 2 Cst. Toutefois, dans l'application du droit cantonal, à part les restrictions des droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de la légalité que si la mesure de droit cantonal viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF 134 I 153 consid. 4 p. 156 ss; arrêts 2C 342/2019 du 11 octobre 2019 consid. 5.1; 2C 613/2017 du 16 avril 2018 consid. 3.2; 2C 816/2015 du 18 juillet 2016 consid. 5.1).

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 consid. 5.4 p. 327; 141 III 564 consid. 4.1 p. 566; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319).

2.2.

2.2.1. A teneur de l'art. 137 al. 1 LCI, est passible d'une amende administrative de 100 fr. à 150'000 fr. tout contrevenant: à la LCI (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI (let. b) ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). L'art. 137 al. 2 LCI précise que le montant maximum de l'amende est de 20'000 fr. lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales.

2.2.2. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton, nul ne peut notamment, 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 (let. b). Les travaux projetés à l'intérieur d'une villa isolée ou en ordre contigu ne sont toutefois pas soumis à autorisation de construire, pour autant qu'ils ne modifient pas la surface habitable du bâtiment (art. 1 al. 2 LCI). Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée; si les travaux portent sur une démolition, ils ne peuvent commencer avant l'entrée en force de l'autorisation s'y rapportant (art. 1 al. 7 LCI). Le département est l'autorité administrative chargée de statuer sur les demandes en autorisation de construire (art. 1 al. 6, art. 2 al. 1 et art. 3 al. 3 LCI).

2.2.3. En vertu de l'art. 129 LCI, dans les limites des dispositions de l'art. 130 LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, les mesures suivantes, à savoir la suspension des travaux (let. a), l'évacuation (let. b), le retrait du permis d'occupation (let. c), l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (let. d) ainsi que la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (let. e). Ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI). L'art. 131 LCI dispose que les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI. Le département notifie aux intéressés, par lettre recommandée, les mesures qu'il ordonne; il fixe un délai pour leur exécution, à moins qu'il n'invoque l'urgence (art. 132 al. 1 LCI).

2.3. La cour cantonale a considéré que, sur la base des éléments constatés le 2 mai 2017, le Département pouvait, en tant qu'autorité chargée du respect de la LCI, prendre des mesures visant à rétablir une situation conforme au droit, l'injonction de déposer, dans un délai de 30 jours, une demande en autorisation de construire permettant justement d'atteindre ce but. Ainsi, cette mesure ordonnée le 23 mai 2017, dont le caractère contraignant découlait de l'art. 1 al. 1 let. b LCI, concrétisait le principe de la proportionnalité, dès lors qu'elle offrait au recourant - et aux autres propriétaires - la possibilité de régulariser la situation et d'y collaborer (cf. arrêt entrepris, consid. 3f p. 11 ss). En outre, la mesure ordonnée l'ayant été " dans les limites de la LCI " (cf. art. 137 al. 1 let. c LCI), le Département pouvait à juste titre, par décision du 15 août 2017, sanctionner l'insoumission à celle-ci d'une amende administrative (cf. arrêt entrepris, consid. 4 p. 14).

2.4. Il faut admettre avec la cour cantonale que, dans la mesure où la mesure litigieuse se rapportait au dépôt d'une autorisation de construire et partant à une obligation qui pouvait être déduite de la loi (art. 1 al. 1 let. b LCI; cf. également art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]), il n'était pas nécessaire que celle-ci soit fondée sur une base légale expresse, l'habilitation à la prononcer résultant déjà du droit matériel (cf. ATF 123 II 248 consid. 4b p. 255; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2 e éd., 2018, n° 1200 p. 410). S'agissant en particulier de l'art. 129 LCI, le Tribunal fédéral a du reste déjà jugé que la compétence du département n'était pas limitée aux seuls ordres prévus par cette disposition, mais pouvait également s'étendre à d'autres mesures, pour autant que celles-ci aient elles-mêmes une base légale (cf. arrêt 1C 496/2012 du 12 février 2013 consid. 3.1.2 : l'ordre litigieux portait en l'occurrence sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation [LDTR; RS/GE L5 20]).

Il doit par conséquent être admis qu'au regard du principe de la légalité, le Département pouvait valablement ordonner aux propriétaires, sous menace d'éventuelles autres mesures ou sanctions prévues par la loi, de déposer une autorisation de construire en vue de la régularisation du changement d'affectation et des travaux qui auraient été entrepris sans autorisation. Le recourant ne revient pas spécifiquement sur le caractère proportionné de la mesure administrative en cause. A cet égard, il n'est toutefois guère contestable que l'injonction adressée aux propriétaires, rendue nécessaire en vue de la régularisation sus-évoquée, était apte à atteindre le résultat escompté, alors qu'en vertu de l'art. 129 let. e CPP, le Département était également habilité à ordonner des mesures plus incisives, telles que la remise en état ou la démolition des constructions en cause. Le recourant ne conteste du reste plus que le délai de 30 jours imparti aux propriétaires était adéquat au regard des circonstances d'espèce.

Quant au prescrit de l'art. 137 al. 1 let. c LCI, il est relevé que cette disposition vise expressément les contrevenants aux " ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi ". Dans cette mesure, il apparaît que la norme offre encore un degré de précision suffisant eu égard aux exigences découlant du principe de la légalité, en particulier en termes de prévisibilité de la sanction (cf. ATF 145 IV 470 consid. 4.5 p. 478 s.; ATF 141 IV 279 consid. 1.3.3 p. 282), étant également observé que la décision du 23 mai 2017, qui n'avait pas été contestée par le recourant par la voie d'un recours, réservait alors explicitement " toute sanction justifiée par la situation ".

2.5. Au surplus, le recourant ne conteste pas non plus que la demande d'autorisation de construire avait finalement été déposée au-delà du délai imparti par le Département, ni ne revient sur la quotité de l'amende (1000 fr.) qui lui a été infligée.

2.6. Au vu de ce qui précède, l'amende administrative prononcée à l'égard du recourant, qui ne consacre pas une violation du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), pas plus qu'une application arbitraire du droit cantonal, peut être confirmée.

3.

Le recours doit être rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Le Département, qui a agi dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Département du territoire de la République et canton de Genève et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, 3 ème section.

Lausanne, le 21 avril 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Tinguely