

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4526/2008-DCTI

ATA/258/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 20 avril 2010

1^{ère} section

dans la cause

Monsieur C_____

représenté par Me Patrick Blaser, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

EN FAIT

1. Sur la parcelle n° _____, feuille _____ du cadastre de Genève-Cité, à l'adresse P_____, propriété de Monsieur C_____, est construit un immeuble de logements.

2. Le 29 octobre 2008, un inspecteur de la police des constructions a procédé à un contrôle.

Des travaux de changement des sanitaires, ponçage des fenêtres ainsi que de peinture étaient en cours au premier, deuxième et troisième étages.

Aucune autorisation de construire n'avait été délivrée pour les travaux du premier étage. Ceux du deuxième étage avaient fait l'objet d'une autorisation par procédure accélérée alors qu'une requête semblable était en cours d'instruction pour le troisième étage.

3. Un nouveau contrôle a été effectué le 3 novembre 2008 dans l'appartement de quatre pièces du premier étage. La cuisine et la salle de bains étaient en cours de rénovation complète, avec démolition des revêtements des sols et des parois, des installations sanitaires et électriques. Des travaux de peinture avaient lieu dans toutes les pièces.

4. Le 7 novembre 2008, le département des constructions et technologies de l'information (ci-après : le département) a ordonné l'arrêt immédiat des travaux en cours dans l'appartement de quatre pièces au troisième étage ainsi que dans celui de quatre pièces au premier étage. Une requête en autorisation de construire devait être déposée pour les travaux du premier étage et une amende administrative de CHF 1'500.- était infligée à M. C_____.

5. Lors d'un nouveau contrôle, le 14 novembre 2008, un inspecteur de la police des constructions a constaté qu'il n'y avait plus de travaux en cours dans le logement du troisième étage.

6. Le 10 décembre 2008, M. C_____ a recouru auprès du Tribunal administratif, concluant à ce que la décision du 7 novembre 2008 soit annulée.

Une requête en autorisation de construire pour l'appartement du troisième étage avait été déposée. Les seuls travaux réalisés avaient consisté dans la pose d'une boîte de chantier électrique ainsi que le ponçage et vernissage des fenêtres.

Dans l'appartement du premier étage, des travaux de peinture étaient en cours ou devaient être entrepris. Une inondation avait eu lieu à l'étage supérieur, entraînant des dommages au plafond et au mur, principalement du hall, de la

cuisine et de la salle de bains. La rénovation complète de la cuisine n'était pas envisagée, mais les meubles avaient été entreposés dans les toilettes pendant la durée des travaux.

A la salle de bains, la baignoire, le lavabo, l'armoire à pharmacie et les carrelages avaient été déposés pour dégager les colonnes d'eau usées afin de les réparer.

Des fils électriques avaient été entreposés pour permettre la remise en état des murs.

La décision litigieuse se fondait sur une constatation inexacte des faits ; les travaux réalisés au premier étage étaient des travaux d'entretien.

7. Le 28 janvier 2009, le département a conclu à la confirmation de la décision litigieuse en ce qu'elle concernait l'appartement du premier étage. L'amende était diminuée à CHF 1'000.-.

Il n'y avait pas eu de travaux au troisième étage.

Ceux entrepris au premier étage étaient ceux d'entretien différés dans le temps, visant à rénover complètement l'appartement et dès lors assujettis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). Le fait qu'ils aient été effectués suite à une inondation n'était pas pertinent.

8. Le 13 mai 2009, le juge délégué a procédé à un transport sur place.

Dans l'appartement du premier étage, les peintures, parois et plafonds du salon et de la cuisine étaient en cours de rénovation. Les anciens parquets devaient être remis en état, sans être renouvelés. Les vitres des fenêtres avaient été changées pour mettre des verres doubles et les boiseries de ces dernières nettoyées en vue d'être vernies.

Certains tubes électriques avaient été retirés pour permettre de peindre les murs. La porte d'entrée du salon était en cours de réparation, montrant des fissures importantes. Les radiateurs n'avaient pas été déposés.

Le hall d'entrée était aussi en cours de rénovation, les murs et le plafond ayant été réparés. Les poutres structurant les angles des parois avaient été attaquées par les inondations. Un panneau électrique provisoire était installé. Les plinthes étaient déposées, en cours de remise en état.

Il n'y avait pas eu d'intervention dans les toilettes. La salle de bains avait été entièrement piquée au niveau du sol et des catelles et toutes les installations

démontées. La descente des eaux usées était visible et des traces d'inondation subsistaient.

Le sol de la cuisine avait été changé antérieurement et le propriétaire n'entendait pas y toucher. Les catelles d'origine avaient été remises à jour.

Le propriétaire a précisé qu'il désirait modifier le meuble de la cuisine pour remplacer l'ancien évier en faïence.

Dans la chambre à coucher, la seule intervention avait été la pose de double vitres. De très vieux fils électriques étaient encore apparents.

Les parties ont aussi visité l'autre appartement situé au premier étage, dans lequel aucun travaux n'étaient en cours. Le plafond était cloqué par des inondations, les installations électriques très anciennes, le parquet gondolé et la baignoire à pied non encastrée.

Au rez-de-chaussée de l'immeuble, il a été constaté que les dégâts d'eau avaient fait tomber de la peinture, fissuré les armoires et que des traces douteuses subsistaient le long des descentes d'eaux usées.

9. Le 12 juin 2009, le département a indiqué ne pas avoir de remarques à faire au sujet du procès-verbal du transport sur place. Il a transmis les dossiers d'autorisation en procédure accélérée concernant les travaux entrepris dans les appartements des deuxième et troisième étages. Concernant ce dernier, l'autorisation de construire avait été délivrée le 16 mars 2009.
10. Le 15 juin 2009, le recourant a approuvé le procès-verbal et transmis divers documents concernant les travaux de l'appartement du premier étage, soit :
- facture du 14 mars 2008 pour le remplacement des câbles électriques vétustes : CHF 1'000.- ;
 - facture du 18 décembre 2007 des SIG relative à une intervention à la suite de dégâts d'eau dans un luminaire : CHF 287,85 ;
 - facture du 25 septembre 2008 pour le remplacement et la pose de deux stores : CHF 1'342,85 ;
 - facture du 15 octobre 2008 concernant des interventions de ferblanterie et installations sanitaires (suppression d'une caisse siphon, piquage du sol autour de la caisse, tronçonnage des canalisations et raccordement des dérivation) : CHF 1'323,50 ;
 - devis du 22 août 2008 pour des travaux de peinture et de remise en état suite à des dégâts d'eau dans la salle de bains, la cuisine et le hall : CHF 3'708.- ;

- offre du 22 août 2008 pour des travaux similaires dans la cuisine et la chambre côté cuisine : CHF 4'383.- ;
- devis du 21 juillet 2008 et facture du 15 avril 2009 concernant la rénovation des vitrages de l'appartement : CHF 5'928,80 ;
- devis du 21 juillet 2008 et facture du 15 avril 2009 concernant la remise en état et l'ajustage des portes intérieures de l'appartement : CHF 720,90 ;
- facture du 15 avril 2009 concernant des travaux supplémentaires de remise en état des portes en question : CHF 4'486,90 ;
- devis du 22 novembre 2008 concernant la réfection des sanitaires : CHF 14'686.- ;
- facture intermédiaire du 19 décembre 2008 pour des travaux partiellement effectués sur des boiseries et portes de l'appartement : CHF 36'199,60 ; une avance de CHF 20'000.- avait été versée le 18 juin 2007. Les travaux étaient exécutés à 50% jusqu'en 2008. Le total des travaux prévus était de CHF 53'585,85.

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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. La teneur de l'art. 45 al. 1 LDTR a été modifiée et, depuis le 23 juin 2009, les décisions du département concernant des mesures et des sanctions administratives peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission. Toutefois, dès lors que le recours de M. C_____ a été déposé avant l'entrée en vigueur de cette disposition, le Tribunal administratif reste compétent pour le traiter (ATA/453/2009 du 15 septembre 2009, a contrario).
3. a. La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées expressément par la loi (art. 1 al. 1 LDTR). La loi prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR).

b. Selon l'art. 3 al. 1 let. d et 2 LDTR, sont qualifiés de transformation les travaux qui ont pour objet la rénovation, c'est-à-dire 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, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. Ces derniers, non assujettis à la LDTR, sont les travaux courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant.

c. Dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la loi ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat. En d'autres termes, la loi cherche à soumettre au contrôle de l'Etat certaines catégories de travaux, davantage en fonction des risques qu'ils font peser sur le caractère abordable des loyers, qu'en fonction du type de travaux eux-mêmes (F. PAYCHÈRE/O. BINDSCHEDLER, La jurisprudence récente du Tribunal administratif du Canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998, p. 368).

4. De jurisprudence constante il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou transformation) consacrés à l'art. 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir :

- examiner d'abord si, de par leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR, lorsque n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (A. MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée) ;

- puis s'attacher ensuite à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements, au risque que ces derniers ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population (ATA/406/2009 du 25 août 2009 ; ATA/358/2008 du 1^{er} juillet 2008 et réf. cit.).

5. En application de ces principes, avaient été considérés comme relevant de l'entretien au regard de leur nature, l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la

pose de nouveaux revêtements des sols et des parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie. De même, correspondaient par leur nature à de l'entretien, les interventions consistant à remplacer des vitrages simples par des vitrages isolants, isoler et rendre étanches les terrasses des derniers étages, refaire la peinture des balcons, installer de nouvelles vannes de chauffage et renouveler les éléments vétustes. Le remplacement des chenaux et des colonnes d'eau de pluie, le remplacement de stores en bois par des tabliers en aluminium, la pose d'une nouvelle couche de peinture dans les montées d'escaliers et les locaux communs, le remplacement de linoléum sur les sols paliers par du carrelage, le remplacement et la mise en conformité de la chaufferie ont également été classés parmi les travaux d'entretien. De même la réfection des menuiseries extérieures, de la toiture et son isolation, la remise en état des ferblanteries, des serrureries, des installations sanitaires et de la peinture correspondaient à de simples travaux d'entretien (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les réf. citées).

6. a. Appelé à examiner le rapport entre le coût des travaux entrepris et le montant de la valeur de l'immeuble, le tribunal de céans n'a pas soumis à la LDTR des travaux dont l'ampleur représentait 10% de la valeur d'assurance du bâtiment.

Des travaux de réfection et de remplacement des installations existantes effectués pour un montant de CHF 10'316,70 dans un studio loué jusqu'alors CHF 672.50 par mois et qui avaient donné lieu à un nouveau loyer de CHF 900.- par mois, devaient être considérés comme des travaux d'entretien non soumis à autorisation (ATA/96/2007 du 6 mars 2007). De même, il a également qualifié de travaux d'entretien non différés dans le temps et non soumis à la LDTR, des travaux effectués pour un montant de CHF 42'358.- (comprenant : réfection complète de la peinture du logement, remplacement du carrelage et appareillages de la salle de bains, changement des aménagements de la cuisine, fourniture et pose de parquets ponçage et imprégnation) dans un appartement de quatre pièces régulièrement entretenu par le propriétaire dont le loyer était passé de CHF 1'800.- par mois à CHF 2'600.- (ATA/238/2006 du 2 mai 2006). Il a également été admis que la rénovation d'un appartement de quatre pièces ayant coûté CHF 25'718.- (comprenant : le remplacement des carrelages de la cuisine, de la salle de bains et des W.-C ; la peinture des murs, plafonds et boiseries ; le ponçage et l'imprégnation de tous les parquets ; remplacement du lavabo et cuvette wc ; la rénovation intégrale de la cuisine et équipements, frigo, cuisinière, lave-vaisselle, lave et sèche-linge) correspondait à des travaux d'entretien courants d'un coût raisonnable (ATA/522/2004 du 8 juin 2004).

- b. En revanche, le tribunal de céans a retenu que des travaux, assimilables à de l'entretien, relevaient d'une rénovation dès lors qu'ils s'élevaient à la moitié de la valeur de l'immeuble, leur ampleur ne permettant pas de les limiter à la conservation de la chose en bon état (ATA/212/1997 du 8 avril 1997). Récemment, le tribunal de céans a jugé que des travaux déclarés visant à la remise

à neuf d'un bâtiment et de son aspect par la rénovation complète des façades et de la toiture, étaient assujettis à la LDTR dès lors que leur coût représentait 21% de la valeur fiscale et 25 % de la valeur incendie (ATA/689/2009 du 22 décembre 2009, et les références citées).

Des travaux d'entretien différés dans le temps dont le montant générait des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondaient plus aux besoins prépondérants de la population, devaient être soumis à autorisation ; ces coûts étaient respectivement de CHF 38'214.- pour un appartement de trois pièces et demi ; de CHF 79'359.- pour un appartement de six pièces et demi; CHF 44'000.- pour un quatre pièces; CHF 66'345.- pour un quatre pièces ; de CHF 40'196.- pour un quatre pièces, CHF 23'422 pour un trois pièces, CHF 20'366.- pour un quatre pièces ; de CHF 10'650.- pour un trois pièces, CHF 31'830 pour un deux pièces, CHF 31'530.- pour un deux pièces, CHF 9'050.- pour un trois pièces. Dans ces deux dernières espèces, le coût des travaux n'était pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR. C'était la combinaison de ce montant et de son impact sur les loyers qui avait été jugée déterminante d'entretien (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les réf. citées).

Lorsque les travaux sont déjà soumis à la LDTR, uniquement en raison de leur coût important, le fait que ceux-ci n'aient pas eu d'incidence majeure sur les loyers n'est plus déterminant. Dans une telle hypothèse, c'est bien le montant payé par le propriétaire qui importe et non la manière dont il le répercute sur les loyers (ATA/502/2007 du 9 octobre 2007 ; ATA/370/2005 du 24 mai 2005).

7. En l'espèce, il ressort, notamment des éléments constatés lors du transport sur place et des pièces produites par le recourant, que les travaux en cours entraînaient une rénovation quasiment intégrale de l'appartement du premier étage. Le coût total des travaux devisés ou facturés depuis l'année 2008 est supérieur à CHF 90'000.-. L'ampleur des travaux réalisés ne permet pas d'admettre qu'ils visent uniquement à conserver l'appartement en bon état, mais bien à le remettre à neuf par une rénovation profonde.

C'est dès lors à juste titre que le département a ordonné le dépôt d'une requête en autorisation de construire.

8. Conformément aux art. 129 let. a et 130 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) applicables par renvoi de l'art. 44 LDTR, le département peut ordonner la suspension des travaux lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou de toute autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, de ses règlements d'application ou des autorisations délivrées.

Selon la jurisprudence, lorsqu'un doute existe sur la nécessité de soumettre des travaux à autorisation, le département est fondé à en ordonner la suspension

dans l'attente de recevoir une information complète au sujet des aménagements projetés et de pouvoir se déterminer en conséquence (ATA/567/2005 du 16 août 2005).

En tout état de cause, il convient d'admettre que l'ensemble des travaux entrepris par M. C_____ relevait de la rénovation et non du simple entretien. La décision litigieuse était justifiée.

9. Conformément à l'art. 137 al. 1 LCI, en relation avec l'art. 44 al. 1 LDTR, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI et à la LDTR. Le montant maximum de l'amende s'élève à 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 (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation de l'amende, du degré de gravité de l'infraction (art. 137 al. 3 LCI).
10. a. Les amendes administratives sont de nature pénale. Aucun critère ne permet en effet de les distinguer clairement des amendes ordinaires pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut, au demeurant, aussi exister (ATA/86/2006 du 14 février 2006 ; ATA/362/2005 du 24 mai 2005 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2^{ème} édition, Berne 2002, ch. 1.4.5.5, pp. 139-141 ; P. NOLL/S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 6^{ème} édition, Zurich 2004, p. 37). C'est dire que la quotité de la peine administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal. En vertu de l'art. 1 al. 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941 (LPG – E 4 05), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.
- b. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fut-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (ATA G. du 20 septembre 1994 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp. 646-648). Elle bénéficie en particulier d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende et la juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/86/2006 du 14 février 2006 ; ATA/567/2005 du 16 août 2005). Il est ainsi tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction et de la situation du recourant, par application analogique de l'art. 63 CP.
11. a. En l'espèce, en effectuant les travaux litigieux sans autorisation, le recourant a contrevenu aux dispositions de la LCI et de la LDTR. Le principe d'une amende administrative à son encontre est en conséquence acquis.

b. En exécutant les travaux litigieux sans se préoccuper de la nécessité de requérir une autorisation, alors que de telles requêtes avaient été déposées pour d'autres appartements de l'immeuble, et en mettant ainsi l'autorité devant le fait accompli, le recourant a commis une faute manifeste. En fixant à CHF 1'000.- le montant de l'amende, le département a fait une application des plus mesurées du principe de la proportionnalité. La décision sera également confirmée sur ce point.

12. En tous points mal fondé, le recours est rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne lui sera allouée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 10 décembre 2008 par Monsieur C_____ contre la décision du 7 novembre 2008 du département des constructions et des technologies de l'information ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.- ;

n'alloue aucune indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 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 Me Patrick Blaser, avocat du recourant, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy et Hurni, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :