

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2408/2017-LCI

ATA/1039/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 juin 2019

3^{ème} section

dans la cause

Madame et Monsieur A_____

représentés par Me Thomas Büchli, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
30 novembre 2017 (JTAPI/1278/2017)**

EN FAIT

- 1) Madame et Monsieur A_____ (ci-après : les époux A_____) sont propriétaires de la parcelle n° 1_____, feuille 2_____ de la commune d'B_____, à l'adresse 47, C_____.
- 2) Par décisions sur demandes définitives DD 3_____ et DD 4_____ des 7 octobre 2010 et 20 août 2012, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le département du territoire (ci-après : DT ou département), a autorisé la construction d'une villa (ci-après : la villa C) sur la parcelle leur appartenant. Elle faisait partie d'un lotissement de cinq villas mitoyennes (ci-après : les villas mitoyennes A-B-C-D-E).
- 3) Par courrier du 23 juin 2015, le DT a informé les époux A_____ que, lors d'une visite sur place en date du 20 avril 2015, un inspecteur avait constaté qu'un conduit extérieur de cheminée avait été installé sans autorisation en façade ouest, sur toute la hauteur de la villa en construction sur leur parcelle.

Invités à se déterminer, les époux A_____ n'ont pas donné suite à ce courrier.
- 4) Par décision du 27 novembre 2015, le DT a ordonné aux époux A_____ l'arrêt immédiat de tous travaux d'aménagement extérieurs sur leur parcelle. Cette décision était exécutoire nonobstant recours. Par ailleurs, un délai leur était imparti pour faire part de leurs explications.

Lors d'un nouveau contrôle effectué sur place le 23 novembre 2015, un inspecteur avait constaté qu'en plus du conduit extérieur de cheminée, la partie supposée accessible de la terrasse du deuxième étage avait été agrandie et des aménagements extérieurs, notamment des talus formant fonds dominants sur les parcelles attenantes, des murets de soutènement et une fosse en limite de la parcelle voisine n° 5_____ étaient en cours de construction devant le rez-de-chaussée.
- 5) Par courriel du 29 novembre 2015, Mme A_____ a fait part de son désaccord avec la décision du 27 novembre 2015.
- 6) Le 30 novembre 2015, les propriétaires des villas mitoyennes A, B, D et E ont dénoncé les époux A_____ au DT. Ils ne respectaient pas les autorisations de construire et les règles de construction. Ils joignaient des photographies à leur dénonciation.
- 7) Les 7 décembre 2015 et 6 janvier 2016, les époux A_____ ont informé le département avoir mandaté un architecte pour être conseillés et se sont déterminés

sur les faits reprochés. Ils demandaient l'annulation de la décision du 27 novembre 2015.

- 8) Par courriel du 12 janvier 2016 à l'attention des époux A_____, un collaborateur du DT a précisé que la décision d'arrêt de chantier du 27 novembre 2015 concernait uniquement les travaux d'aménagements extérieurs, le conduit de cheminée et la terrasse du deuxième étage n'entrant plus en considération.
- 9) Par décision du 18 janvier 2016, le DT a considéré le conduit de cheminée comme autorisé et a pris note que la construction de la terrasse du deuxième étage n'était pas encore terminée.

La mise en place des talus et murets de soutènement situés devant la façade ouest de la villa, sans autorisation, constituait cependant une infraction et il leur était ordonné, dans un délai de soixante jours, soit de déposer une requête en autorisation de construire les concernant, soit de rétablir une situation conforme aux autorisations DD 3_____ et DD 4_____. L'ordre d'arrêt de chantier concernant lesdits talus et murets de soutènement était donc maintenu jusqu'à réalisation des mesures ordonnées.

- 10) Par acte du 13 janvier 2016, les époux A_____ ont recouru contre la décision d'arrêt des travaux du 27 novembre 2015 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) concluant à son annulation. La procédure a été enregistrée sous le numéro de cause A/126/2016.

Par acte du 15 février 2016, les époux A_____ ont recouru contre la décision du 18 janvier 2016 auprès du TAPI, concluant à son annulation. Le recours a été enregistré sous le numéro de cause A/542/2016.

Par décision du 17 mars 2016, le TAPI a ordonné la jonction des causes A/126/2016 et A/542/2016 sous numéro A/126/2016.

- 11) Par jugement JTAPI/68/2017 du 18 janvier 2017, en force, le TAPI a rejeté les recours, en tant qu'ils étaient recevables, contre les décisions des 27 novembre 2015 et 18 janvier 2016. Il a confirmé la décision d'arrêt de chantier dans la mesure où elle concernait les aménagements extérieurs (talus, muret, fosse), déclaré irrecevable le recours en tant qu'il portait sur l'ordre de déposer une requête en autorisation de construire et renvoyé la cause au département afin qu'il fixe un nouveau délai aux époux A_____ pour déposer une telle requête. Dans ces circonstances, l'ordre de remise en état apparaissait prématuré.
- 12) Par décision du 28 avril 2017, le département a fixé aux époux A_____ un délai au 31 mai 2017 pour déposer une demande d'autorisation de construire et leur a infligé une amende de CHF 7'500.-, selon l'art. 137 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Il avait été informé qu'ils avaient repris les travaux d'aménagements extérieurs, violant ainsi l'ordre d'arrêt de chantier confirmé par jugement du 18 janvier 2017. Il constatait qu'ils n'avaient, à ce jour, déposé aucune demande d'autorisation afin de régulariser ces derniers.

- 13) Le 31 mai 2017, les époux A_____ ont recouru auprès du TAPI contre la décision du 28 avril 2017, concluant, principalement, à son annulation et, subsidiairement, à ce que l'amende soit fixée à CHF 250.-, le tout sous suite de frais et dépens.

Ils n'avaient pas repris les travaux faisant l'objet du jugement du 18 janvier 2017 et n'avaient ainsi pas violé l'arrêt de chantier. La décision querellée n'était pas motivée et devait être annulée. En violation également de l'art. 138 LCI, les faits qui leur étaient reprochés ne faisaient l'objet d'aucun constat et ils n'avaient pas pu se déterminer à leur sujet. Partant, l'amende apparaissait totalement arbitraire.

Ils contestaient par ailleurs avoir violé le jugement du 18 janvier 2017, pour n'avoir pas déposé une demande d'autorisation de construire, dès lors qu'il appartenait au département de leur impartir un délai pour ce faire.

Enfin, il ne pouvait être retenu qu'ils persistaient à ne pas vouloir se conformer à la loi et aux décisions. Ils avaient mandaté un nouvel architecte, une demande d'autorisation commune avec les autres propriétaires serait déposée prochainement et ils n'avaient pas d'antécédents. Les dérogations aux règles étaient extrêmement mineures. Une amende d'un montant de CHF 250.-, apparaissait suffisante dans le cas d'espèce.

- 14) Le 20 juin 2017, faute d'accord avec les époux A_____, les propriétaires des villas A, B, D et E ont déposé une demande d'autorisation visant à régulariser les aménagements extérieurs, soit notamment les murets de soutènement devant chaque villa.
- 15) Dans ses observations du 17 août 2017, le département a conclu au rejet du recours.
- 16) Par jugement du 30 novembre 2017, le TAPI a partiellement admis le recours.
- a. Une éventuelle violation du droit d'être entendu était réparée. La procédure avait permis aux époux A_____ de comprendre les raisons pour lesquelles le DT avait pris sa décision et de faire valoir leurs griefs. Ils avaient eu la possibilité de prendre connaissance des arguments développés par le DT dans sa réponse au recours et de répliquer.

Le dossier contenait les éléments nécessaires, notamment les écritures des parties, ainsi que des photographies et des plans, suffisamment descriptifs pour établir les faits pertinents. Il n'y avait dès lors ni lieu de procéder aux auditions requises, ni de demander l'apport de la procédure A/126/2016, étant rappelé que le TAPI avait rendu, dans ce cadre, un jugement JTAPI/68/2017, en force.

Enfin, les photographies versées au dossier pouvant tenir lieu de constat, il ne saurait être retenu une violation de l'art. 138 LCI.

b. Par jugement du 18 janvier 2017, le TAPI avait confirmé la décision du 27 novembre 2015 en tant qu'elle concernait les aménagements extérieurs (talus, muret, fosse). Il n'y avait plus lieu de revenir sur le bien-fondé de cette décision, dont il résultait qu'à compter de cette date, toute poursuite des travaux d'aménagement extérieurs était interdite.

Or, il ressortait des photographies versées à la procédure que des travaux d'aménagement extérieurs avaient été entrepris entre le 27 novembre 2015 et le 28 avril 2017, respectivement étaient en cours lors du prononcé de la décision querellée. La comparaison des plans et des photographies de la parcelle, états aux 24 novembre 2015 et 24 avril 2017, était à cet égard flagrante. Les époux A_____ l'avaient d'ailleurs admis dans leurs écritures, relevant toutefois qu'il s'agissait d'interventions mineures non soumises à autorisation. Or, si tant était qu'en tant que tels et pris séparément de tels travaux pourraient ne pas être soumis à autorisation - ce qu'il appartiendrait au département de décider -, il devait être admis que ces derniers, dans leur ensemble, procédaient de l'aménagement extérieur de leur parcelle dont l'arrêt immédiat avait pourtant été ordonné dès le 27 novembre 2015. Les époux A_____ avaient d'ailleurs finalement déposé une requête en autorisation de construire en vue de finaliser les aménagements extérieurs de leur parcelle, dont l'examen était en cours.

Dans ces circonstances, le TAPI retenait que les époux A_____ n'avaient pas respecté l'ordre d'arrêt de chantier qui leur avait été adressé le 27 novembre 2015.

L'amende était ainsi fondée dans son principe, leur faute ne pouvant être réduite à la forme de la simple négligence.

c. S'agissant de la quotité de l'amende, la décision entreprise aurait dû être plus explicitement motivée. Un renvoi de la cause au département n'était toutefois pas justifié dès lors qu'il entraînerait un retard inutile et incompatible avec un traitement rapide de la cause. Un défaut de motivation pouvait être réparé.

Les explications développées par le département, dans le cadre du présent recours, étaient convaincantes. Dans l'appréciation de la faute des époux A_____, il fallait en particulier retenir que celle-ci était intentionnelle. En effet,

ils avaient poursuivi les aménagements extérieurs, alors même qu'ils faisaient l'objet d'un arrêt de chantier, de surcroît sans autorisation de construire, alors même qu'ils savaient devoir en requérir une, étant précisé que les aménagements extérieurs visés par la décision du 27 novembre 2015 n'avaient alors toujours pas été autorisés, ce qui impliquait que le montant maximum de l'amende susceptible d'être infligée s'élevait à CHF 150'000.-.

À l'instar des faits constatés dans le cadre de la décision du 27 novembre 2015, les agissements des époux A_____ dénotaient une volonté manifeste de s'affranchir de leurs obligations essentielles. Il s'agissait d'un cas de récidive, dans la mesure où ils avaient par le passé déjà réalisé sur leur parcelle des travaux non autorisés, à l'origine des décisions du département des 27 novembre 2015 et 18 janvier 2016.

En revanche, dans sa décision du 28 avril 2017, le département ne pouvait reprocher aux époux A_____ de ne pas avoir encore déposé une demande d'autorisation de construire, dans la mesure où il ne leur avait pas fixé un délai pour ce faire. Le défaut de dépôt d'une requête en autorisation ne saurait être pris en compte dans l'appréciation de la faute. Par conséquent, le montant de l'amende était ramené à CHF 5'000.-.

17) Par acte du 19 janvier 2018, les époux A_____ ont interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif et à être dispensés d'avancer les frais de justice, principalement à l'annulation du jugement du TAPI du 30 novembre 2017, subsidiairement à ce que l'amende soit fixée à CHF 250.-. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».

a. Avant de trancher la question du principe et de la quotité de l'amende, le premier juge aurait dû attendre l'issue de l'instruction effectuée par le DT sur la question de savoir si les travaux litigieux devaient être soumis à autorisation. L'application de l'art. 137 al. 1 LCI apparaissait moins probable que celle de l'art. 137 al. 2 LCI. La présente procédure d'amende devrait être suspendue jusqu'à droit connu de la décision du DT.

b. Le TAPI avait violé leur droit d'être entendu et le principe ne bis in idem.

Le premier juge n'avait pas tranché la question de la nature et de l'importance des travaux, respectivement celle de savoir si ces derniers étaient soumis à autorisation ou non. Or, le principe et la quotité de l'amende ne pouvaient être appréciés que dans le cadre d'une seule et complète analyse. Instruire les mêmes faits dans deux procédures distinctes étaient également contraire au principe ne bis in idem.

c. Ils n'avaient pas agi intentionnellement. Le TAPI avait omis de traiter cette question précisément parce qu'il avait considéré que l'analyse des travaux relevait du ressort du DT. Leur faute n'était pas intentionnelle et ils avaient effectué en toute bonne foi des travaux de jardinage mineurs.

- 18) Le 23 janvier 2018, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observation.
- 19) Par courrier du 25 janvier 2018, les époux A_____ ont confirmé avoir déposé le 22 janvier 2018 une demande définitive conformément au jugement du TAPI ; de même l'avance de frais avait été versée le jour même.
- 20) Dans ses observations du 22 février 2018, le DT a conclu au rejet du recours.

Les époux A_____ n'avaient pas respecté l'ordre d'arrêt de chantier qui leur avait été signifié par le département le 27 novembre 2015 et qui venait d'être confirmé par jugement du TAPI du 18 janvier 2017. Ce dernier, sur la base des éléments en sa possession, avait indiqué qu'il ne pouvait être contesté que des travaux portant notamment sur des aménagements extérieurs s'étaient poursuivis malgré la décision qui leur avait été adressée et qu'ils étaient toujours en cours au jour où l'amende entreprise leur avait été infligée.

Sans se prononcer sur la nature des travaux entrepris (importants ou non, soumis à autorisation de construire ou non), le TAPI se contentait de constater qu'en agissant de la sorte, les époux A_____ avaient tout simplement violé leur obligation de se conformer aux mesures ordonnées par le département.

- 21) Dans leur réplique du 19 mars 2018, les époux A_____ ont confirmé leurs précédentes conclusions.

Dans ses observations, le DT avait invoqué des travaux qui auraient a posteriori fondé l'amende, qu'il n'avait ni indiqués dans sa décision, ni allégués devant le TAPI. Il admettait ainsi que l'instruction était incomplète au moment du prononcé de l'amende et du jugement entrepris. Quant au TAPI, il avait confirmé l'amende sur la base du seul motif d'une prétendue violation de l'arrêt de chantier. Il ne s'était pas prononcé sur la nature des travaux, importants ou pas, soumis à autorisation ou non, qui consacreraient une telle violation.

- 22) a. Par courrier du 24 septembre 2018, les époux A_____ ont informé la chambre administrative de la délivrance, le 4 septembre 2018, de l'autorisation de construire demandée le 24 août 2017, ayant pour objet la mise en conformité de la maison et de ses aménagements extérieurs. Les travaux respectaient ainsi la loi.

Le DT leur avait toutefois infligé une nouvelle amende de CHF 2'000.-, soit une troisième sanction.

b. Ce courrier était accompagné de l'autorisation DD 6_____ ainsi que d'un courrier du département du 4 septembre 2018.

L'autorisation demandée était délivrée. Toutefois, les travaux considérés avaient été engagés sans autorisation. Cette manière d'agir ne pouvait être tolérée et était sanctionnée par une amende administrative de CHF 2'000.-.

Une situation conforme au droit devait être rétablie en procédant à la réalisation des travaux conformément aux autorisations en force dans un délai de trois mois, notamment en ce qui concernait les places de parking et la haie.

- 23) Par courriers des 14 décembre 2018 et 14 mars 2019, les époux A_____ ont produit des pièces nouvelles.
- 24) Le 18 mars 2019, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 25) Le contenu des pièces produites sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Conformément à l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a), et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
- 3) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 129 I 232 consid. 3.2). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 ; 137 II 266 consid. 3.2). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 136 I 184 consid. 2.2.1).

Le droit d'être entendu implique également l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses

droits de recours à bon escient (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 133 III 439 consid. 3.3 et les arrêts cités). Il suffit cependant, selon la jurisprudence, que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 138 IV 81 consid. 2.2 ; 136 I 229 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; 2C_997/2011 du 3 avril 2012 consid. 3 ; 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 3.1 ; ATA/720/2012 du 30 octobre 2012 consid. 4).

- 4) La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 133 I 201 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 2.1 ; ATA/747/2016 du 6 septembre 2016 consid. 4e et la doctrine citée). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 et la jurisprudence citée) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 136 V 117 consid. 4.2.2.2 ; 133 I 201 consid. 2.2 ; ATA/666/2015 du 23 juin 2015 consid. 2b et les arrêts cités). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/453/2017 du 25 avril 2017 consid. 5c ; ATA/747/2016 précité consid. 4e et les références citées).

- 5) Le principe ne bis in idem appartient, selon la jurisprudence constante, au droit pénal fédéral. Il découle implicitement de la Cst. (art. 8 al. 1 Cst. ; Gérard PIQUEREZ/Alain MACALUSO, Procédure pénale suisse, 3^{ème} éd., 2011, n. 581 ss ; Michel HOTTELIER, in André KUHN/Yvan JEANNERET [éd.], Code de procédure pénale suisse - Commentaire romand, 2011, ad art. 11 n. 1). Il est ancré à l'art. 4 al. 1 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101 ; RS 0.101.07) et à l'art. 14 al. 7 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2). Il figure également à l'art. 11 al. 1 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0).

Ce principe, qui est un corollaire de l'autorité de chose jugée, interdit qu'une personne soit pénalement poursuivie deux fois pour les mêmes faits. L'autorité de chose jugée et le principe ne bis in idem supposent qu'il y ait

identité de l'objet de la procédure, de la personne visée et des faits retenus (ATF 123 II 464 consid. 2b ; 120 IV 10 consid. 2b ; 118 IV 269 consid. 2).

- 6) Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment élever 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), démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation (let. c), modifier la configuration du terrain (let. d).
- 7) 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 DT peut notamment ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la suspension des travaux (art. 129 let. a et 130 LCI).

Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le DT en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 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).

- 8) a. Aux termes de l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI (let. a), aux règlements et aux arrêtés édictés en vertu de ladite loi (let. b), ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites desdits loi, règlements et arrêtés (let. c ; 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).
- b. 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/440/2019 du 16 avril 2019 les références citées).

c. En vertu de l'art. 1 al. 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 précité).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. 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. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/440/2019 précité et les références citées).

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/440/2019 précité et les références citées).

9) a. S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre de céans précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La juridiction de céans ne la censure 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 proportionnalité (ATA/440/2019 précité et les références citées).

b. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/220/2019 du 5 mars 2019 consid. 3e).

10) a. En l'espèce, le premier juge a précisément décrit les faits reprochés aux recourants et répondu de manière détaillée à leurs griefs dans une partie en droit de presque dix pages. Ils n'avaient pas respecté l'ordre d'arrêt de chantier pourtant confirmé par jugement du TAPI, en force. Les motifs pour lesquels il devait être

retenu que des travaux avaient été entrepris entre le 27 novembre 2015 et le 28 avril 2017, voire étaient en cours lors du prononcé de la décision querellée, sont détaillés dans un long considérant. Aux termes de son analyse, le TAPI a également pris une conclusion en faveur des recourants, soit que le département ne pouvait pas leur reprocher de ne pas avoir encore déposé une demande d'autorisation de construire, dans la mesure où il ne leur avait pas, préalablement, fixé un délai pour ce faire. Le TAPI développe dans un second considérant, les raisons permettant d'écarter toute négligence de la part des recourants qui, alors qu'ils avaient reçu l'ordre d'arrêter le chantier et de requérir une autorisation de construire, ont toutefois poursuivi les aménagements extérieurs.

Le premier juge a ainsi respecté ses obligations en matière de motivation et le droit d'être entendu des recourants a été respecté.

b. L'objet du présent litige est de déterminer si l'ordre d'arrêt de chantier a été respecté. La nature des travaux entrepris a été analysée dans le cadre de la demande d'autorisation de construire (DD 6_____) déposée afin de finaliser les aménagements extérieurs de leur parcelle, autorisation délivrée le 4 septembre 2018. Par conséquent, il n'appartenait pas au TAPI de déterminer si les travaux étaient ou non de nature à être soumis à autorisation. Dans les deux cas de figure, ils n'étaient pas autorisés en raison de l'ordre d'arrêt de chantier.

Le principe ne bis in idem a été respecté.

c. Par décision du 27 novembre 2015, déclarée immédiatement exécutoire, le département a ordonné l'arrêt immédiat de tous travaux d'aménagement extérieurs sur la parcelle. Par jugement du 18 janvier 2017, en force, le TAPI a confirmé cette décision en tant qu'elle concernait les aménagements extérieurs (talus, muret, fosse). Ainsi, dès le 27 novembre 2015, tous travaux d'aménagement extérieurs effectués sur la parcelle des recourants étaient proscrits.

Les recourants ont pourtant poursuivi les travaux, ce qu'ils admettent d'ailleurs dans leurs écritures de recours tout en les qualifiant de mineurs. Les photographies versées à la procédure, soit celles reçues par le DT au mois d'avril 2017, permettent de constater que des travaux d'aménagement extérieur ont été effectués alors que le TAPI avait confirmé par jugement du 18 janvier 2017 l'ordre d'arrêt de chantier du 27 novembre 2015. Par la suite, les recourants ont d'ailleurs déposé une demande d'autorisation, qu'ils ont finalement obtenue le 4 septembre 2018, assortie d'une amende pour avoir engagé les travaux avant l'obtention de celle-ci.

Ainsi, le fait d'avoir poursuivi les travaux malgré l'ordre d'arrêt de chantier constitue une faute, passible d'une amende, dès lors que les recourants ont agi en contrevenant non seulement à la loi mais également à un ordre donné par le département. C'est en conséquence à bon droit que le TAPI a conclu que

l'amende était fondée dans son principe sans attendre de connaître l'issue de la procédure ayant abouti à l'autorisation du 4 septembre 2018.

Par conséquent, l'amende est justifiée.

d. Les recourants n'ont pas démontré que l'ensemble des travaux avaient été autorisés. L'obtention le 4 septembre de la DD 6_____ ne signifie pas que ceux entrepris sans autorisation sont conformes au droit. En effet, la décision du même jour leur infligeant une amende de CHF 2'000.-, leur ordonne précisément de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la réalisation des travaux conformément aux autorisations en force, dans un délai de trois mois. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire application de l'art. 137 al. 2 LCI et de limiter l'amende à CHF 20'000.-.

Le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer le montant de l'amende, que la juridiction de céans ne censure qu'en cas d'excès. Or, il découle de ce qui précède que les recourants ont intentionnellement ignoré un ordre d'arrêt de chantier du département pourtant confirmé par le TAPI et qu'il s'agit d'un cas de récidive. Il ne s'agit pas de travaux mineurs mais d'aménagements soumis à autorisation, ce que le DT a d'ailleurs confirmé en délivrant le 4 septembre 2018 la DD 6_____ et en condamnant les recourants à une nouvelle amende pour avoir entrepris ces travaux sans autorisation. La sanction prononcée est apte à produire le résultat escompté, à savoir le respect de la législation et des ordres donnés dans ce but par le département.

Pour ces motifs, la chambre administrative constate qu'en fixant le montant de l'amende à CHF 7'500.-, réduite à CHF 5'000.- par le TAPI afin de ne pas tenir compte de l'absence de dépôt de demande d'autorisation, l'autorité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, étant rappelé que le montant maximum prévu par la loi est de CHF 150'000.-.

La décision litigieuse étant conforme au droit, le recours sera rejeté.

- 11) La DD 6_____ ayant été délivrée le 4 septembre 2018, les conclusions portant sur la demande de suspension de la procédure sont devenues sans objet. Vu l'issue du litige, il en va de même des conclusions portant sur l'octroi de l'effet suspensif.
- 12) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.
- 13) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 janvier 2018 par Madame et Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 30 novembre 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Madame et Monsieur A_____, pris conjointement et solidairement ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Thomas Büchli, avocat des recourants, au département du territoire - OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :