

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3152/2023-LCI

ATA/1472/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 décembre 2024

3^{ème} section

dans la cause

A_____

représenté par Me François BELLANGER, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
25 avril 2024 (JTAPI/383/2024)**

EN FAIT

A. a. A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1'058 (ci-après : la parcelle) de la commune de B_____ (ci-après : la commune), à l'adresse 10, route de B_____, sise en zone agricole, et sur laquelle sont érigés une maison d'habitation et deux bâtiments de 8 m².

b. Le 21 septembre 2015, le département du territoire (ci-après : DT) lui a délivré l'autorisation de construire DD 1_____ portant sur la transformation et l'agrandissement de la maison d'habitation.

c. Par décision du 22 octobre 2015, la requête en vue d'une autorisation de construire complémentaire pour la création de trois places de stationnement et la régularisation de diverses installations et aménagements extérieurs a été rejetée.

Par décision du même jour, le DT a ordonné à A_____ la remise en état de la construction conformément aux plans visés *ne varietur* de l'autorisation DD 1_____ et lui a imparti un délai de 90 jours pour déposer une requête en autorisation de construire complémentaire afin de tenter de régulariser la situation des aménagements extérieurs. Les travaux avaient été engagés alors que l'instruction de la DD était en cours. Une amende de CHF 10'000.- lui a été infligée.

L'amende a été réduite à CHF 6'000.- par le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) par jugement du 19 juillet 2016.

d. Par décision du 16 janvier 2017 (dossier I-2_____ – DD 1_____/2), le DT a ordonné à A_____ de procéder au démontage et/ou la suppression de l'ensemble des constructions et installations non autorisées, soit entre autres : toute serre, tout enclos pour animaux, toute caravane, tout couvert, toute cabane de jardin, toutes places de parking, tout chemin d'accès, toute citerne etc. dans un délai de deux mois. Une amende de CHF 10'000.- lui était infligée.

Contestée devant le TAPI (cause A/490/2017), la procédure a été suspendue.

e. Le 18 février 2019, à la suite de la requête du 20 avril 2017 de A_____, le DT a délivré l'autorisation de construire complémentaire DD 1_____/3 visant la construction et la transformation d'aménagements extérieurs divers.

Par décision du même jour, dans le cadre du dossier d'infraction I-2_____, le DT a ordonné à l'intéressé de rétablir une situation conforme au droit dans un délai de 60 jours dès l'entrée en force de l'autorisation délivrée en procédant à la mise en conformité de l'ensemble des aménagements extérieurs conformément aux conditions et plans de l'autorisation de construire précitée.

Cette décision annulait et remplaçait celle du 16 janvier 2017.

Le département a réduit l'amende initialement fixée à CHF 10'000.- à CHF 1'500.-, compte tenu de la délivrance de l'autorisation de construire DD 1_____/3. Un reportage photographique et/ou tout autre élément attestant de manière univoque de

la bonne exécution des points précités devait parvenir au département dans le même délai de 60 jours.

Il était précisé qu'en cas de non-respect de la présente décision et sans nouvelles de sa part dans le délai imparti, il s'exposait à toute nouvelle mesure et/ou sanctions justifiées par la situation.

f. Le 20 mars 2019, le TAPI a pris acte du retrait du recours dans la cause A/490/2017.

g. Par envois des 17 mai, 10 et 17 octobre et 28 novembre 2019, A_____ a transmis au département les photographies relatives à la mise en conformité des aménagements extérieurs.

h. Le 2 janvier 2020, après avoir observé lors d'un constat sur place que des installations et constructions non conformes aux autorisations de construire délivrées étaient toujours présentes, le DT a demandé la transmission d'un reportage photographique exhaustif.

i. Sans réponse le 20 janvier 2020, le DT a relancé l'intéressé, lequel a répondu que le débarrasage de la parcelle était toujours en cours et devait être terminé à la fin du mois de février 2020.

j. Par courriel du 17 février 2020, à la suite de divers échanges entre C_____, chef de l'inspection de la construction et des chantiers de l'office des autorisations de construire (OAC) et A_____, l'OAC a accordé à ce dernier un délai au 28 février 2020 pour fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la remise en état ordonnée.

Dans le même délai, une attestation globale de conformité (ci-après : AGC), ainsi qu'un jeu de plans conformes à l'exécution devaient être remis au DT.

k. Le 28 février 2020, A_____ a transmis à l'OAC un reportage photographique attestant de la remise en état des aménagements extérieurs de la parcelle n° 1'058 ainsi que l'AGC relative à la DD 1_____/3.

l. Par courrier du 12 mars 2020 envoyé à D_____, mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ) de A_____, l'OAC lui a imparti un délai de quinze jours pour lui faire parvenir l'AGC ainsi que le plan conforme à l'exécution de la DD 1_____/1. Ce délai a été prolongé au 30 avril 2020.

m. Le 11 mai 2020, l'architecte a informé l'inspection de la construction n'avoir pas encore eu le temps, en raison du Covid-19, de contacter A_____ concernant la date de fin du chantier. Depuis l'obtention de l'autorisation, les travaux de rénovation avaient été entamés mais n'étaient pas encore terminés.

n. Sur relance du DT, l'architecte a précisé le 11 juin 2020 qu'il n'avait aucune information sur le délai dans lequel son mandant, en tant qu'« auto-entrepreneur », comptait finir son chantier.

o. Le 9 juillet 2020, se référant aux procédures I-2_____ – DD 1_____/1 et DD 1_____/3 – travaux effectués avant obtention de l'autorisation de construire, le DT a ordonné à A_____ de lui fournir le nom du MPQ en charge de la direction des travaux. Il lui a en outre infligé une amende de CHF 2'000.- compte tenu de son attitude consistant à ne pas se conformer aux mesures ordonnées en date des 22 octobre 2015 et 18 février 2019 dans la mesure où les travaux n'avaient pas été terminés dans le délai imparti.

Un nouveau délai de 30 jours lui était imparti pour fournir une AGC et des plans conformes à exécution.

p. Le 15 juillet 2020, A_____ a confirmé au DT que D_____ demeurait le MPQ en charge de la direction des travaux. Il sollicitait l'annulation de l'amende de CHF 2'000.-.

q. Par décision du 20 août 2020, le DT a refusé de reconsidérer sa décision du 9 juillet 2020.

r. Le 11 septembre 2020, A_____ a recouru contre la décision du 9 juillet 2020 (A/2779/2020). Il demandait notamment la récusation de C_____, laquelle a été rejetée par le DT le 2 novembre 2020.

Par jugement du 26 mai 2021, le TAPI a rejeté le recours.

Par arrêt du 2 novembre 2021, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a confirmé le jugement du TAPI du 26 mai 2021.

s. Le 10 janvier 2022, A_____ s'est adressé au conseiller d'État en charge du DT.

t. Le 17 janvier 2022, le DT lui a accordé un ultime délai au 31 juillet 2022 afin de finaliser la totalité de la construction et ses divers aménagements. Aucun délai supplémentaire ne serait accepté compte tenu de l'ancienneté du cas.

Une AGC signée par le MPQ, accompagnée des plans conformes à exécution devraient être communiqués au DT au plus tard à la mi-août 2022.

u. Cette ultime prolongation de délai a été confirmée par le conseiller d'État en charge du DT par courrier du 10 février 2022.

B. a. Le 29 août 2022, D_____ a transmis au DT une AGC non signée accompagnée de plans conformes à l'exécution, précisant qu'une lucarne avait été réalisée en toiture, qui n'apparaissait pas sur les plans visés *ne varietur* des autorisations précitées.

Elle avait été réalisée par A_____ et existait avant qu'il ne dépose de requête en autorisation de construire le 6 juin 2012 (DD 1_____). Son mandant souhaitait la conserver.

b. Après que A_____ a fourni des explications sur l'existence de la lucarne, le DT lui a ordonné de requérir une autorisation de construire complémentaire afin de

tenter de régulariser la construction, ce que ce dernier a fait par requête déposée le 29 novembre 2022 (DD 1_____/4).

c. Par décision du 23 août 2023, le DT a refusé cette requête.

d. Par décision du 15 septembre 2023, le DT a réitéré ses ordres des 22 octobre 2015 et 18 février 2019 visant au rétablissement d'une situation conforme au droit, notamment par la mise en conformité de l'habitation selon la DD 1_____ et la remise en état des aménagements extérieurs selon la DD 1_____/3.

Un délai au 2 janvier 2024 était imparti à l'intéressé pour fournir l'AGC accompagnée des plans conformes à l'exécution des deux demandes définitives susmentionnées.

Une amende administrative de CHF 10'000.- lui était infligée, laquelle tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise ainsi que de son attitude consistant à ne pas se conformer aux ordres précités. Le DT avait notamment pris en considération, comme autres circonstances, la zone concernée hors zone à bâtir, l'ancienneté de l'infraction, ainsi que le fait accompli devant lequel il avait été placé.

Le DT a par ailleurs prononcé une interdiction d'utiliser le bâtiment visé par la procédure jusqu'à réception des éléments susmentionnés et ce, avec effet immédiat. Cet ordre visait à assurer la sécurité des utilisateurs pendant le chantier et sa levée restait réservée à la fourniture d'une AGC.

La décision précisait les voies et délais de recours comme suit : « S'agissant de mesures d'exécution de deux décisions en force, la présente ne peut faire l'objet d'un recours (art. 59 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). L'amende peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) dans un délai de 30 jours dès sa notification. L'interdiction d'habiter quant à elle peut faire l'objet d'un recours auprès de la même juridiction dans un délai de 10 jours dès sa notification ».

C. a. Par acte du 28 septembre 2023, A_____ a saisi le TAPI d'un recours contre l'interdiction d'utiliser le bâtiment, concluant à son annulation et sollicitant un délai pour compléter son recours.

La décision était finale et devait pouvoir être contestée dans un délai de 30 jours. Elle violait le principe de la proportionnalité, de sorte qu'elle devait être annulée.

Le recours a été enregistré sous le numéro de la cause A/3152/2023.

b. Par courrier du 19 octobre 2023, A_____ a requis la suspension de la procédure précitée jusqu'à droit connu sur la demande de reconsidération des décisions du 23 août et du 15 septembre 2023, formée le 17 octobre 2023 auprès du DT.

c. En date du 2 novembre 2023, le DT s'est opposé à la suspension de la cause. Il refusait d'entrer en matière sur la demande de reconsidération ce dont il avait informé le recourant par courrier séparé.

d. Le 20 novembre 2023, le recourant a complété son recours. Il contestait l'interdiction d'habiter.

e. Le DT a conclu au rejet du recours.

f. Dans sa réplique du 12 janvier 2024, l'intéressé a indiqué avoir pris la décision de vendre sa maison à un acquéreur disposé à la mettre en conformité à ses frais et avait conclu un contrat de courtage dans cette perspective. Le prononcé d'une interdiction d'habiter diminuerait considérablement la valeur de son bien et lui causerait un préjudice irréparable supplémentaire. L'interdiction d'habiter devait être annulée et le délai pour déposer l'AGC être prolongé de manière à lui permettre de financer une telle mise en conformité pour la vente de son bien.

g. Le 5 février 2024, le DT a dupliqué. La lucarne se situait sous un décrochement de la toiture (ou « chien-assis »), non autorisé selon l'autorisation initiale DD 1_____. L'argument financier invoqué par le recourant ne revêtait aucune crédibilité. Ce dernier n'avait eu de cesse d'invoquer dans son recours et sa réplique la faible importance des travaux à réaliser et leur courte durée ce qui tendait à démontrer que leur poids financier n'était que très mesuré. Par ailleurs, sa décision de vendre le bien immobilier était postérieure à la décision querellée. Le recourant avait ainsi fait ce choix en pleine connaissance de cause et ne pouvait à présent invoquer l'impact éventuel de cette interdiction sur cette vente pour tenter de remettre en cause la proportionnalité de la mesure. Pour les mêmes motifs, la prolongation du délai pour déposer l'AGC requise devait être refusée.

- D. a.** Par acte du 18 octobre 2023, A_____ a saisi le TAPI d'un recours contre l'amende de CHF 10'000.- prononcée le 15 septembre 2023. Préalablement, il a conclu à la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur la demande de reconsidération des décisions des 23 août et 15 septembre 2023, formée le 17 octobre 2023 auprès du DT. Sur le fond, il a sollicité un délai pour compléter son recours et conclu à l'annulation de l'amende.

Le recours a été enregistré sous le numéro de cause A/3399/2023.

b. Le 2 novembre 2023, le DT s'est opposé à la suspension de la cause. Il avait refusé d'entrer en matière sur la demande de reconsidération ce dont il avait informé le recourant par courrier séparé.

c. Le recourant a complété son recours le 20 novembre 2023.

Il avait été sanctionné par une amende de CHF 2'000.- le 9 juillet 2020 pour les derniers éléments de la DD 1_____/1 qui restaient encore à mettre en conformité, y compris la lucarne. Cette amende avait fait l'objet d'un recours jusqu'à la chambre administrative qui avait rendu un arrêt le 2 novembre 2021. En date du 22 août 2022, tous les éléments qui demeuraient litigieux avaient été mis en conformité selon l'autorisation principale, à l'exception de la lucarne. Le DT lui avait ensuite ordonné de requérir une autorisation de construire complémentaire afin de régulariser ce dernier élément, ce qu'il avait fait. Pour la période antérieure au 2 novembre 2021, il avait déjà été sanctionné s'agissant de la non-conformité de

cette construction. La période dont il fallait tenir compte pour justifier du principe de l'amende était ainsi exclusivement celle se situant postérieurement au 2 novembre 2021.

Si son architecte avait effectué son travail avec la diligence requise, l'autorisation de construire DD 1_____/4 aurait certainement été octroyée et la lucarne régularisée. Elle n'avait en effet pas été validée – initialement – car la commission d'architecture l'avait défavorablement préavisée dans le cadre de la demande d'autorisation complémentaire. Cette commission avait ensuite émis un préavis favorable pour cette construction.

De plus, le processus de régularisation de la lucarne avait échoué en raison du manque de diligence de son architecte. L'amende sanctionnait ainsi les manquements de ce dernier. Pourtant, en sus de lui avoir été infligée directement, elle venait s'ajouter à l'obligation pour lui de la démonter. Cette remise en état serait coûteuse et priverait de lumière une grande partie de la pièce en cause. Il serait ainsi puni de façon considérable, de sorte que l'amende ne se justifiait pas dans son principe pour ce motif également.

d. Le DT a conclu au rejet du recours.

e. Après un second échange d'écritures, le TAPI a, par jugement du 25 avril 2024, joint les deux causes, annulé l'interdiction d'utiliser la maison d'habitation et réduit l'amende de CHF 10'000.- à CHF 7'000.-.

L'interdiction d'habiter était une décision finale. Pour divers motifs qu'il détaillait, il n'apparaissait pas, sous l'angle de la proportionnalité, qu'il soit absolument nécessaire et impératif de faire interdiction immédiatement au recourant d'utiliser son bâtiment, de sorte que l'interdiction litigieuse devait être annulée. Le DT devrait pouvoir revoir la situation si le recourant ne devait pas se conformer à l'ordre de remise en état, entré en force, dans le délai imparti au 2 janvier 2024.

La demande de prolongation de délai pour la production de l'AGC, formulée dans la réplique du recourant du 12 janvier 2024, devait être considérée comme constitutive de nouvelles conclusions formulées en dehors du délai légal de recours, et étaient irrecevables.

Le recourant contestait toute faute. La découverte de la lucarne par le DT datait du 29 août 2022, soit lorsque le MPQ lui en avait signalé l'existence, précisant à ce sujet qu'elle était déjà réalisée le 6 juin 2012, lorsque le propriétaire avait déposé la demande initiale de transformation du bâtiment (DD 1____). Aussi, c'était de manière peu crédible et encore moins convaincante que le recourant tentait de soutenir que depuis l'entrée en force de l'arrêt de la chambre administrative le 2 novembre 2021, il aurait tout mis en œuvre pour régulariser la transformation et que seuls les manquements de son architecte auraient conduit à l'échec.

D'une part, l'ordre de remise en état prononcé en référence à l'autorisation de construire initiale DD 1____, le 22 octobre 2015, s'il désignait en particulier les constructions et aménagements illicites identifiés par l'autorité intimée, à savoir

toute une série d'aménagements extérieurs, visait également une mise en conformité conformément aux plans visés *ne varietur* de cette DD, lesquels ne comprenaient pas la lucarne litigieuse, pourtant réalisée sans droit. Le recourant n'avait pas respecté cet ordre en n'entreprenant aucune démarche visant soit à la suppression de la lucarne soit à sa régularisation.

D'autre part, lors de l'entrée en force de l'arrêt de la chambre administrative du 2 novembre 2021, confirmant tant l'ordre de remise en état du 9 juillet 2020 que l'amende de CHF 2'000.-, le délai de 30 jours – ordonné pour la remise en état de la construction – avait recommencé à courir. À cette date, le recourant n'avait, non seulement, pas signalé l'existence de cette lucarne au DT et manifesté son intention de régulariser cet objet, et encore moins, tenté de la régulariser puisqu'il avait attendu le 29 novembre 2022 pour déposer une demande d'autorisation de construire, à la suite de l'injonction du DT, ayant cette fois pour objectif la régularisation de la lucarne litigieuse.

Partant, n'ayant pas respecté l'ordre du département du 22 octobre 2015 ni celui formulé le 9 juillet 2020, devenu exécutoire à la suite de l'arrêt de la chambre administrative, la sanction prononcée était fondée dans son principe.

Les travaux non conformes réalisés n'avaient pas été autorisés par le DT. Le montant de l'amende se situait sur le bas de la fourchette autorisée par la loi, soit en l'espèce CHF 150'000.-.

Le recourant s'était déjà vu infliger personnellement trois amendes administratives en raison de travaux effectués avant obtention d'une autorisation de construire, voire de manière non conforme à une autorisation de construire délivrée par le DT ou pour n'avoir pas respecté un ordre de remise en état dans le cadre de la procédure d'infraction I-2_____, la première d'un montant ramené à CHF 6'000.-, la deuxième d'un montant de CHF 1'500.- et la troisième d'un montant de CHF 2'000.-. Les deux premières amendes ne visaient certes pas expressément la réalisation de la lucarne mais elles concernaient un même type d'infraction à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05 ; réalisation de travaux non autorisés et non-respect d'un ordre de remise en état). Dans cette mesure, la circonstance aggravante de la récidive était manifestement donnée. Le DT pouvait retenir que la possibilité de contraindre le recourant à se soumettre à l'ordre qu'il lui avait donné le 15 septembre 2023 apparaissait illusoire s'il ne faisait pas l'objet d'une sanction plus sévère que celles qui avaient été précédemment prononcées contre lui.

Toutefois, la réalisation de la lucarne – déjà sanctionnée et que le recourant devait supprimer – ne violait pas des règles essentielles visant à assurer la sécurité des occupants du bâtiment aux fins de prévenir des risques d'accident potentiellement graves. En outre, le recourant avait malgré tout tenté de régulariser l'infraction en déposant une demande d'autorisation de construire.

Compte tenu aussi des difficultés économiques du recourant, étayées par pièces, l'amende litigieuse de CHF 10'000.- constituait plus du double de la précédente amende et sanctionnait non plus les travaux entrepris de manière illicite, mais uniquement la persistance du recourant à ne pas se conformer à l'ordre de remise en état prononcé par l'autorité intimée. Dans cette mesure, il apparaissait plus conforme au principe de proportionnalité que les sanctions prononcées pour ce motif à l'encontre du recourant suivent une progressivité plus modérée, en n'oubliant pas que chaque nouvelle amende s'ajoutait aux précédentes et que le total des amendes « jou[ait] aussi un rôle à la longue ». L'amende était ramenée à CHF 7'000.-, montant plus conforme au principe de proportionnalité.

- E. a.** Par acte du 29 mai 2024, A_____ a interjeté recours contre ce jugement devant la chambre administrative. Il a conclu à l'annulation du ch. 2 du dispositif en tant qu'il déclarait implicitement l'irrecevabilité de la conclusion en prolongation du délai pour le dépôt de l'AGC accompagnée des plans conformes à l'exécution ; le montant de l'amende devait être fixé à CHF 2'000.- et le délai prolongé de deux ans pour produire l'AGC et les plans conformes à exécution.

Le ch. 2 du dispositif mentionnait : « déclare recevable le recours interjeté [...] contre la décision [...] en tant qu'elle vise l'interdiction d'utiliser la maison d'habitation avec effet immédiat jusqu'à réception des documents attestant de sa mise en conformité ».

Les faits contenaient une imprécision : le délai pour produire l'AGC devait être prolongé de manière à permettre au recourant de financer la mise en conformité non pour la vente de son bien mais par celle-ci.

Le TAPI avait commis un déni de justice en ne traitant pas la conclusion en prolongation du délai pour le dépôt de l'AGC. Contrairement à ce qu'avait retenu le TAPI, cette conclusion avait été formulée dans le recours dans la cause A/399/2023 (amende) et non A/3152/2023 où elle avait été formulée dans la réplique du 12 janvier 2024.

Le TAPI avait par ailleurs fait preuve de formalisme excessif en jugeant cette conclusion irrecevable alors que le DT s'était trompé dans la qualification de la décision et par voie de conséquence dans le délai de recours, que l'indigence du recourant avait été reconnue, tout comme sa volonté de vendre son bien.

L'art. 137 LCI était violé. Le montant de CHF 7'000.- représentait plus du double du montant de la précédente amende de CHF 2'000.-. Elle ne devait sanctionner que le non-respect de l'ordre de remise en état, non la construction, déjà sanctionnée. Les circonstances de la décision du 23 août 2023 n'avaient pas été prises en compte, soit le fait que la DD 1_____/4 avait été refusée car l'architecte n'avait pas donné suite aux demandes du DT, et que la décision n'avait été transmise au propriétaire qu'une fois le délai de recours échu. Lui imposer une amende en sus des frais pour la remise en état équivalait à une double peine.

b. Le DT a conclu au rejet du recours. Les ordres de remise en état des 22 octobre 2015 et 18 février 2019 étaient définitifs et exécutoires. Le délai imparti au 2 janvier 2024 pour la remise d'une AGC était une mesure d'exécution non sujette à recours et ne visait qu'à assurer la mise en œuvre des ordres précités. La demande de remise de ce document avait déjà été formulée les 17 février, 12 mars, 9 juillet 2020, une ultime prolongation avait été accordée par plis des 17 janvier et 10 février 2022. Seules des difficultés financières, et non l'indigence, avaient été retenues par le TAPI. L'intéressé faisait fi des ordres du DT depuis bientôt dix ans.

Le recourant ayant fait l'objet de trois amendes, de, respectivement, CHF 1'500.- CHF 2'000.- et CHF 6'000.-, le montant de CHF 7'000.- était proportionné.

c. Dans sa réplique, le recourant a relevé qu'il ne devait subir aucune conséquence de l'indication erronée du délai de recours dans la cause A/3152/2023. Si le DT avait respecté la loi, toutes les conclusions auraient été prises dans un seul acte de recours et dans une seule procédure. La demande de prolongation d'un délai pour mettre en œuvre une décision en force n'était pas systématiquement irrecevable en vertu de l'art. 59 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

d. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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 LPA).
- 2.** Le recourant se plaint d'un déni de justice commis par le TAPI lequel n'aurait pas traité la conclusion en prolongation du délai pour le dépôt de l'AGC.

2.1 Une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées).

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 148 III 30 consid. 3.1 ; 142 II 154 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 25 novembre 2022 consid. 6.5). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 142 II 154 consid. 4.2). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 148 III 30 consid. 3.1).

2.2 En l'espèce, le TAPI s'est déterminé sur le grief du recourant. Il a retenu que la demande de prolongation de délai de l'AGC formulée dans la réplique du recourant du 12 janvier 2024 devait être considérée comme constitutive de nouvelles conclusions, formulées en dehors du délai légal de recours, et étaient partant irrecevables.

La conclusion du recourant en prolongation du délai pour le dépôt de l'AGC ayant été traitée, le grief n'est pas fondé.

- 3.** Le recourant critique un formalisme excessif de la part du TAPI, qui ne pouvait pas juger cette conclusion irrecevable alors que le DT s'était trompé dans la qualification de la décision querellée et par voie de conséquence dans le délai de recours.

3.1 Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 II 244 consid. 2.4.2).

3.2 Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

3.3 Le mémoire de réplique ne peut contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés dans le mémoire de réponse. Il ne peut en principe pas être utilisé afin de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 2.2 *in* SJ 2016 I 358 ; ATA/1190/2022 du 29 novembre 2022 consid. 2b). Partant, des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables (ATA/1221/2021 du 16 novembre 2021 consid. 3a ; ATA/434/2021 du 20 avril 2021 consid. 1b).

3.4 L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune. La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (art. 70 LPA).

3.5 En l'espèce, la demande de prolongation de l'AGC a été formulée, la première fois, par le recourant dans le cadre de sa réplique du 12 janvier 2024 dans la cause A/3152/2023 portant sur l'interdiction d'habiter. Quand bien même le département s'est trompé sur l'indication du délai de recours, la décision du 15 septembre 2023 a fait l'objet d'un recours le 28 septembre 2023, d'une demande notamment de suspension le 19 octobre 2023, puis d'un complément au recours le 20 novembre 2023. Même à retenir un délai de recours de 30 jours, celui-ci serait arrivé à échéance le 18 octobre 2023. Formulées dans la réplique du 12 janvier 2024 pour la première fois, les conclusions en prolongation de l'AGC sont en conséquence tardives et donc, comme l'a retenu à juste titre le TAPI, irrecevables. Cette

conclusion est conforme tant à la loi qu'à la jurisprudence constante de la chambre de céans et ne relève d'aucun formalisme excessif.

Pour le surplus, l'indication erronée des voies de droit n'a entraîné aucun préjudice pour le recourant (art. 47 LPA), qui a contesté la décision en temps utile devant le TAPI.

Enfin, la jonction ordonnée par le TAPI en application de l'art. 70 LPA ne permet pas de suppléer à l'irrecevabilité de conclusions déposées hors délai.

Le grief sera écarté.

4. Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 137 LCI.

4.1 Selon l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application, ainsi qu'aux ordres du département (art. 137 al. 1 LCI). 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 (art. 137 al. 2 LCI). 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 ou les cas de récidive (art. 137 al. 3 LCI).

4.2 Selon la jurisprudence constante, les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions, pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/870/2023 du 22 août 2023 consid. 9.2 ; ATA/174/2023 du 28 février 2023 consid. 2.1.3 et les références citées).

4.3 En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 et les références citées).

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

L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine). La culpabilité doit être évaluée en fonction de tous les éléments objectifs pertinents, qui ont trait à l'acte lui-même, à savoir notamment la gravité de la lésion, le caractère répréhensible de l'acte et son mode d'exécution. Du point de vue subjectif, sont pris en compte l'intensité de la volonté délictuelle, ainsi que les motivations et les buts de l'auteur. À ces composantes de la culpabilité,

il faut ajouter les facteurs liés à l'auteur lui-même, à savoir les antécédents (judiciaires et non judiciaires), la réputation, la situation personnelle (état de santé, âge, obligations familiales, situation professionnelle, risque de récidive, etc.), la vulnérabilité face à la peine, de même que le comportement après l'acte et au cours de la procédure (ATF 141 IV 61 consid. 6.1.1 ; 136 IV 55 ; 134 IV 17 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1 ; ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7e) et ses capacités financières (ATA/719/2012 du 30 octobre 2012 consid. 20 et les références citées).

4.4 S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre administrative précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant et n'est censuré qu'en cas d'excès. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/702/2023 du 27 juin 2023 consid. 6.1 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 9d confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2018 du 23 mai 2019).

En outre, l'administration doit faire preuve de sévérité, afin d'assurer le respect de la loi (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d ; ATA/147/2021 du 9 février 2021 consid. 4d et e ; ATA/403/2019 du 9 avril 2019 consid. 7c). L'autorité ne viole le droit en fixant la peine que si elle sort du cadre légal, si elle se fonde sur des critères étrangers à l'art. 47 CP, si elle omet de prendre en considération des éléments d'appréciation prévus par cette disposition ou, enfin, si la peine qu'elle prononce est exagérément sévère ou clémente au point de constituer un abus du pouvoir d'appréciation (ATF 136 IV 55 consid. 5.6 ; 135 IV 130 consid. 5.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1).

Doivent être notamment prises en compte au titre de circonstances aggravantes la qualité de mandataire professionnellement qualifié ainsi que celle de professionnel de l'immobilier (arrêt du Tribunal fédéral 1C_209/2020 du 16 octobre 2020 consid. 2.3.2 ; ATA/706/2022 du 5 juillet 2022 consid. 5 et les références citées, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_468/2022 du 21 avril 2023), le fait de mettre l'autorité devant le fait accompli (ATA/174/2023 précité consid. 2.2.1 et les références citées), le fait d'avoir agi par cupidité, la récidive ainsi que le nombre élevé ou la proportion importante des appartements ou immeubles concernés par la violation. Au titre de circonstances atténuantes, doit être prise en compte notamment l'absence de volonté délictuelle. Il doit être tenu compte de la capacité financière de la personne sanctionnée (ATA/174/2023 précité consid. 2.1.9 et les références citées).

Si les antécédents constituent une circonstance aggravante, l'absence d'antécédents est une circonstance neutre qui n'a pas l'effet de minorer la sanction (ATA/174/2023 précité consid. 2.2.2)

4.5 Selon l'art. 7 LCI, les constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à l'habitation (let. a) ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant le dépôt au département d'un dossier de plans conformes à l'exécution et d'une attestation de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié, cas échéant le requérant, dans les cas prévus par les art. 2 al. 3 2^e phr. et 6 (art. 7 al. 1 LCI). L'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à l'autorisation de construire, aux conditions de celle-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables au moment d'entrée en force de l'autorisation de construire (al. 2).

4.6 Dans le cas présent, il résulte des considérations qui précèdent que le recourant a commis le manquement reproché, à savoir qu'il n'a pas donné suite dans l'ultime délai qui lui avait été fixé au 31 juillet 2022 à l'ordre de remise en état et à la production de l'AGC pour la lucarne. Ce comportement, que le recourant ne conteste pas, qui constitue une faute, passible d'une amende administrative. Celle-ci est donc fondée dans son principe.

5. Le recourant conteste la quotité de l'amende.

5.1 La jurisprudence de la chambre de céans précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La chambre administrative ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/159/2021 du 9 février 2021 consid. 8a et les arrêts cités).

5.2 Par arrêt du 27 avril 2021, la chambre administrative a notamment rejeté un recours contre une décision de refus d'autorisation de construire, un ordre de remise en état et le prononcé d'une amende de CHF 8'000.- concernant une piscine, un pool-house construits sans autorisation en zone agricole et un jacuzzi sis en zone constructible (ATA/463/2021).

Dans un arrêt du 7 janvier 2020, la chambre de céans a confirmé une amende de CHF 20'000.-, dans le contexte d'une deuxième récidive du recourant (amende de CHF 2'000.- et de CHF 10'000.-) qui n'avait toujours pas respecté l'ordre de remise en état du terrain. Son comportement démontrait une certaine obstination à ne pas respecter les ordres du département depuis plus de trois ans. Une amende d'un montant plus important semblait apte à atteindre le but recherché et proportionnée à la faute (ATA/13/2020 du 7 janvier 2020, consid. 9).

Dans un arrêt du 2 octobre 2018, la chambre de céans a confirmé le montant de l'amende, réduit par le TAPI de CHF 20'000.- à CHF 10'000.-, et a refusé une réduction supplémentaire. Le recourant avait oublié ses autres manquements (absence d'AGC, travaux sans autorisation, notamment l'aménagement du talus en limite de parcelle, l'engazonnement continu de deux dalles de la toiture du parking et le raccordement des canalisations du chantier au réseau) ; le montant de CHF 10'000.- était faible par rapport au montant maximum de CHF 150'000.-. Il fallait aussi tenir compte du comportement du recourant et de

l'importance des prescriptions des droits du voisin et de sécurité ; le recourant avait méconnu les règles régissant la protection de l'eau et de l'environnement (ATA/1030/2018 du 2 octobre 2018, consid. 9e et 10).

Dans un arrêt du 29 août 2017, la chambre de céans a réduit de CHF 10'000.- à CHF 4'000.- l'amende infligée à un propriétaire qui avait attendu plus de quatre ans avant de déposer une requête en autorisation de construire pour changement d'affectation en lien avec l'exploitation d'un salon de prostitution en zone de développement industriel et artisanal (ATA/1231/2017 du 29 août 2017, consid. 23).

Dans un arrêt du 4 octobre 2016 concernant des travaux de rénovation et de modification de la surface d'un bâtiment en zone agricole, le TAPI a réduit l'amende de CHF 30'000.- à CHF 20'000.- et la chambre de céans a confirmé ce montant. Elle a notamment tenu compte de l'absence de bonne foi de la partie recourante, car cette dernière n'avait informé le département qu'après une dénonciation et que les avis d'ouverture de chantiers et les autorisations de construire par procédure accélérée (APA) pour des travaux mineurs visaient à induire le département en erreur sur la réalité des travaux exécutés (ATA/829/2016 du 4 octobre 2016, consid. 16).

Dans un arrêt du 28 juin 2016 concernant le comblement d'un mur de soutènement effectué sans autorisation, la chambre de céans a confirmé une amende de CHF 5'000.- (ATA/558/2016 du 28 juin 2016, consid. 5).

Dans un arrêt du 12 avril 2016 concernant des constructions érigées sans autorisation sur une parcelle sise en zone agricole et en partie en zone d'assolement, la faute du recourant a été qualifiée de grave en raison de la récidive et du nombre de constructions non autorisées. Le montant de l'amende de CHF 20'000.- a été confirmé sur le principe ; la réduction à CHF 12'000.- ne résultait que de la situation financière du recourant (ATA/303/2016 du 12 avril 2016, consid. 10e).

5.3 Le recourant soutient que l'amende ne devrait sanctionner que le non-respect de l'ordre de remise en état et non la construction, déjà sanctionnée. Cette argumentation apparaît contestable dès lors que le département n'a appris l'existence de la lucarne que le 29 août 2022. La mise en conformité avec les plans visés *ne varietur* ainsi que l'amende prononcée le 22 octobre 2015 ne tenaient dès lors pas compte de cet élément. Toutefois, même à le suivre, cet élément serait sans incidence sur l'issue de la présente procédure, le montant de l'amende, tel que diminué par le TAPI, apparaissant clément.

Il n'est pas contesté que la lucarne, de type « chien assis », de taille importante au vu des photos, a été construite sans autorisation il y a plus de dix ans. Elle n'a jamais été annoncée au département jusqu'au 29 août 2022, date à laquelle le mandataire du propriétaire l'a mentionnée au DT. Le fait que la lucarne litigieuse soit nécessaire, pour des questions de luminosité notamment, est sans pertinence à ce stade du litige, la régularisation de la construction ayant été refusée par décision du département du 23 août 2023.

À ce titre, le recourant ne peut se plaindre que le TAPI n'a pas tenu compte des circonstances de la décision du 23 août 2023 à savoir de manquements de son architecte. De jurisprudence constante, les actes du représentant sont opposables au représenté comme les siens propres ; ce principe vaut également en droit public (arrêt du Tribunal fédéral 2C_280/2013 du 6 avril 2013 ; ATA/224/2020 du 25 février 2020 consid. 3).

Le montant de l'amende, tel que diminué par le TAPI à CHF 7'000.-, se situe sur le bas de la fourchette autorisée par la loi, à savoir dans le cas présent un plafond de CHF 150'000.-. Il représente en effet moins de 5% du montant maximal.

La faute du recourant n'est pas légère. Il savait, ou à tout le moins devait savoir, que la lucarne litigieuse n'étant pas autorisée au moment où il a entrepris les travaux. Il devait se conformer à un ordre de remise en état, ce qu'il n'a pas fait, ne donnant pas suite à la décision du 9 juillet 2020, laquelle relevait qu'il ne s'était pas conformé aux ordres des 22 octobre 2015 et 18 février 2019. Il n'a pas non plus donné suite à l'arrêt de la chambre de céans du 2 novembre 2021 confirmant la décision du 9 juillet 2020. Il n'a de même pas donné suite à l'ordre qui lui a été imparti le 17 janvier 2022, lui fixant un ultime délai à la mi-août 2022, confirmé par le chef du département. Le montant de l'amende est apte à atteindre le but d'intérêt public poursuivi, soit le respect des règles établies en matière d'aménagement du territoire et des constructions.

Il est nécessaire, car il n'y a pas de sanction moins incisive permettant d'atteindre le même but.

S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt public est important. Il l'est d'autant plus que la construction se situe en zone agricole, soit hors zone à bâtir, où les règles de construction sont extrêmement strictes.

L'intérêt du recourant à limiter le montant de l'amende est important. Il sera toutefois relevé qu'il a déjà fait l'objet de trois amendes, respectivement de CHF 1'500.- le 18 février 2019, en lien avec l'autorisation complémentaire pour la transformation d'aménagements extérieurs divers, CHF 2'000.- le 9 juillet 2020, en raison de son refus de se conformer aux mesures ordonnées les 22 octobre 2015 et 18 février 2019 et surtout CHF 10'000.-, ramenée à 6'000.- par le TAPI, selon jugement du 19 juillet 2016, pour avoir entrepris les travaux en lien avec l'autorisation de construire principale alors que l'instruction de la demande était en cours. Toutes ces amendes ont trait soit à des travaux effectués sans autorisation, soit à des non respects d'ordre de remise en état. Il s'agit d'infractions de même nature. Il peut dès lors être tenu compte de l'existence d'antécédents.

Le recourant ne peut être suivi lorsqu'il se limite à critiquer que le montant de CHF 7'000.- représentait plus du double du montant de la précédente amende de CHF 2'000.-, sans replacer celle-ci dans son contexte. L'écoulement de plus de quatre années supplémentaires, pour une lucarne datant de plus de douze ans, annoncée tardivement par le MPQ, il n'y a que deux ans, fonde une augmentation

importante du montant de l'amende. Un montant doublant cette dernière amende, apparaît à tout le moins justifié. Ce montant doit de surcroît être revu à la hausse compte tenu des circonstances aggravantes que sont la récidive à deux reprises et surtout la zone concernée.

Le TAPI a retenu que la situation financière de l'intéressé était difficile, le recourant plaidant même son indigence. Force est toutefois de constater que celle-ci ne ressort pas du dossier. Seules quelques pièces ont été produites à l'instar d'un extrait d'un compte E_____ au 13 décembre 2023, d'un compte courant auprès de F_____, évoquant une hypothèque et présentant un solde négatif de CHF 490'000.-. Les deux arrangements de paiement en dix acomptes, à compter de juillet 2023, pour un total de CHF 393.- avec les Services industriels de Genève, ceux avec l'administration fiscale cantonale pour l'impôt fédéral direct 2019 à hauteur de CHF 213.- et de CHF 300.- pour l'impôt cantonal et communal pour un solde total de CHF 1'757.-, ainsi que les acomptes de CHF 150.- pour des cotisations personnelles auprès de l'office cantonal des assurances sociales pour l'année 2023, ne sont que des indices. L'intéressé n'a notamment pas produit de documents fiscaux permettant d'avoir une vision globale de sa situation, à l'instar de bordereaux des dernières années, ni de relevés de comptes bancaires permettant d'attester, sur une période significative, de l'évolution de ses revenus et fortune. De même, seul un contrat de courtage pour la vente du bien immobilier valable deux mois à compter du 13 décembre 2023 est produit. Il n'est pas allégué qu'il aurait été renouvelé ni même qu'il n'aurait donné aucun résultat concret qui permettrait, selon les dires de l'intéressé, d'assainir sa situation financière. Dans ces conditions, il ne peut pas être tenu compte d'une situation financière difficile du recourant.

L'argument selon lequel le recourant se verra infliger une double peine au motif qu'une amende se cumulerait avec des frais de remise en état du bâtiment est téméraire. Les montants ont des finalités différentes. Si l'amende se veut punitive, les frais de remise en état ne sont imputables qu'au comportement adopté par le recourant. Le suivre reviendrait à s'interdire de sanctionner des comportements illégaux. Il sera rappelé que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit, que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4 ; ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 consid. 10a et les références citées).

En conséquence, le montant de l'amende à hauteur de CHF 7'000.- est conforme au droit et ne relève d'aucun abus du large pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

- 6.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 mai 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 25 avril 2024 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

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 30 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 François BELLANGER, avocat du recourant, au département du territoire, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Valérie MONTANI, Francine PAYOT
ZEN-RUFFINEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. MICHEL

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :