

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/364/2025-LCI

ATA/606/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 16 juin 2026

3^{ème} section

dans la cause

A_____

recourant

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
12 juin 2025 (JTAPI/638/2025)**

EN FAIT

A. a. A_____ est nu-propriétaire, depuis 2015, sa mère, B_____ en étant l'usufruitière, de la parcelle n° 4'085 de la commune de Bellevue, située en zone de développement industriel et artisanal.

b. La parcelle d'une surface de 1'705 m² est bordée à l'ouest par la parcelle n° 3'934, propriété de la C_____ (ci-après : C_____) de 1'297 m², située à côté de l'autoroute A1, sur laquelle se termine le chemin du Planet qui borde la parcelle n° 2'319, de 1'446 m², voisine de la parcelle n° 4'085 au sud, propriété de D_____ et E_____. Le seul accès à la parcelle n° 4'085 traverse la parcelle n° 3'934.

B. a. Par courrier du 17 juillet 2019, le département du territoire (ci-après : le département) a informé A_____ avoir été saisi d'une dénonciation, accompagnée d'un reportage photographique de sa parcelle, desquels il ressortait la présence de dépôts, de divers containers et d'un couvert ainsi que celle de nombreux véhicules stationnés. Aucune requête en autorisation de construire n'avait été déposée.

Un dossier d'infraction 1-1_____ a été ouvert.

b. Les 26 juillet et 9 août 2019, A_____ a expliqué au département que les dépôts, couvert et containers avaient été autorisés par APA 2_____ du 5 mars 2007, APA 3_____ du 27 octobre 2014 et APA 3_____ déposée le 7 juillet 2015. Aucune réponse négative n'avait été reçue pour cette dernière demande depuis quatre ans ce qui valait autorisation tacite selon lui. Cette demande portait sur 64 places de parking et un carport. Les véhicules stationnés appartenaient à F_____ qui avait signé un contrat de bail avec l'usufruitière de la parcelle, limité à 64 places. Depuis 2015, date du premier bail, il n'avait plus accès à sa propriété, sauf à risquer de nouvelles plaintes pénales pour violation de domicile.

c. Le 29 août 2019, le département a précisé que les éléments présents sur sa parcelle n'étaient au bénéfice d'aucune autorisation valable. L'APA 5_____, déposée par B_____, était toujours en instruction et la demande de complément du 28 septembre 2018 était restée sans suite, malgré un rappel du 11 janvier 2019. L'APA 2_____ du 18 juin 2007 concernant une construction (portakabin) de 144 m², formée de quatre containers de stockage, était caduque car obtenue pour une durée limitée à douze mois. L'APA 3_____ du 26 mars 2015, concernant l'installation provisoire de dix containers au sud-est de la parcelle, dont un seul avait été installé selon l'attestation globale de conformité du 7 avril 2015, avait une durée limitée à cinq ans et était échue.

Le stationnement des véhicules ne disposait d'aucune autorisation valable. L'APA 3_____ avait été renvoyée le 21 juillet 2015 car incomplète et l'APA 3_____ du 26 mars 2015, concernant dix cases de stationnement au nord-est, avait une durée limitée à cinq ans.

Un délai de dix jours lui était imparti également pour fournir d'éventuelles explications quant à la modification du sol entre 2012 et 2015, soit le recouvrement du sol par du gravier sur toute la surface. Sur une photographie datant de 2001, la parcelle était recouverte d'herbe.

d. Le 21 juillet 2021, une demande d'autorisation de construire a été déposée par A_____ auprès du département pour régulariser l'infraction 1-1_____. La demande portait sur l'installation temporaire de véhicules sur la parcelle ainsi que de conteneurs et autres constructions (APA 6_____).

e. Le 11 mars 2022, le département a délivré l'autorisation de construire APA 6_____ sollicitée pour une durée provisoire de cinq ans.

Selon les plans visés *ne varietur* le 11 mars 2022, une construction formée de containers, dépôt et couvert déplacés depuis le sud de la parcelle, était prévue au nord de la parcelle accolée à la limites de la parcelle n° 2'318. Un mur était prévu en limite de propriété du côté de la parcelle n° 2'319. Au centre de la parcelle un emplacement pour véhicules spéciaux (wagons CFF, mobil-home) était prévu du côté de la parcelle n° 2'318 ainsi qu'un emplacement pour voitures. La partie sud de la parcelle était libre de toute construction, après le déplacement ou la démolition des éléments présents.

f. Par un seul acte du 25 mars 2022, le département a infligé à A_____ une amende de CHF 1'000.-, relevant que les éléments considérés, dont notamment l'installation et/ou le maintien de dépôts, de containers et d'un couvert, avaient été faits sans autorisation ce qui avait motivé l'ouverture de la procédure d'infraction.

Il a également ordonné la remise en conformité de la parcelle dans un délai de trois mois, en procédant à la réalisation des travaux prévus par l'autorisation délivrée, soit en déplaçant les dépôts, containers et le couvert aux emplacements autorisés, en supprimant et évacuant toutes les autres constructions et/ou installations non régularisées par l'APA 6_____ et en stockant les véhicules aux endroits prévus par les plans de ladite APA. Un reportage photographique ainsi que l'attestation globale de conformité accompagnée des plans conformes à exécution devaient parvenir au département dans le même délai. De plus, la parcelle devait être vide de toute construction, installation et dépôt pour fin mars 2027, l'APA étant limitée à cinq ans.

En l'état, toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation demeuraient réservées.

Non contestées, ces décisions sont entrées en force.

g. Par décision du 15 juillet 2022, aucune suite n'ayant été donnée à son ordre du 25 mars 2022, le département a infligé à A_____ une amende de CHF 500.-. Un nouveau délai de 30 jours lui était imparti pour fournir le reportage photographique et l'attestation globale de conformité requis.

En cas de non-respect de son ordre et/ou sans nouvelles de sa part dans le délai imparti, il s'exposait à toutes nouvelles mesures et/ou sanction justifiées par la situation, étant précisé que, s'agissant d'une mesure d'exécution d'une décision en force, la présente ne pouvait faire l'objet d'un recours. L'amende pouvait en revanche faire l'objet d'un recours.

h. Le 25 juillet 2022, A_____ a informé le département que les dépôts, containers et couvert avaient été déplacés et que les autres constructions avaient été supprimées. Le délai de trois mois initialement imparti n'était pas suffisant pour tout finaliser, notamment concernant l'autorisation des CFF pour le transport et l'installation des wagons. Ses conditions financières étant limitées, dans le meilleur des cas, les travaux seraient terminés courant 2023. Des photographies permettaient de constater sa bonne volonté et les travaux de régularisation déjà effectués. Il était regrettable que la situation ait pu générer cette amende, s'agissant de déplacer temporairement des containers de stockage sur un terrain industriel.

i. Le 26 août 2022, le département a accordé une prolongation de délai à fin avril 2023.

j. Le 30 avril 2023, A_____ a informé le département avoir pris du retard dans la mise en œuvre de son ordre du 25 mars 2022.

k. Par décision du 31 mai 2024, le département a infligé une amende de CHF 1'000.- à A_____. Un nouveau délai au 5 juillet 2024 lui était imparti pour exécuter l'ordre du 22 mars 2022.

l. Le 6 juin 2024, le département a été informé que A_____ était en train de poser des barrières sur sa parcelle et que des nouveaux éléments y avaient par ailleurs pris place.

m. Par décision du 20 septembre 2024, le département a infligé une nouvelle amende de CHF 1'500.- à A_____ pour ne pas s'être conformé à son ordre du 25 mars 2022 et à ses relances des 15 juillet, 26 août 2022 et 31 mai 2024.

Un nouveau délai au 31 octobre 2024 lui était fixé pour fournir le reportage photographique et l'attestation globale de conformité requis. Sans nouvelles dans le délai imparti, un contrôle sur place serait effectué par un collaborateur de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) et, à défaut d'exécution de son ordre, il s'exposait à toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation. Seule l'amende pouvait faire l'objet d'un recours.

n. Par courrier du 11 novembre 2024, A_____ a interpellé la C_____ concernant un accord de médiation du 13 mars 2019, dont il venait d'avoir connaissance, qui avait été passé entre la C_____, les propriétaires de la parcelle n° 2'319 et l'office de l'urbanisme (ci-après : OU), dans lequel était notamment évoquée la cession d'une partie de sa parcelle offerte en compensation d'une partie de la parcelle n° 2'319 cédée pour élargir le chemin du Planet. Or, il avait obtenu en janvier 2022 un droit de passage de la C_____ sur la parcelle n° 3'934, pour une durée limitée à cinq ans à partir de la date de la délivrance de l'APA 6_____.

o. Le 26 novembre 2024, un contrôle a été réalisé par un collaborateur de l'OAC sur la parcelle n° 4'085 et un reportage photographique a été réalisé à cette occasion.

p. Le 13 décembre 2024, faisant suite à la visite, le département, constatant que son ordre du 25 mars 2022 n'avait toujours pas été exécuté malgré ses diverses relances, a infligé à A_____ une amende de CHF 5'000.-, lui ordonnant par ailleurs, de fournir le reportage photographique et l'attestation globale de conformité attestant de la bonne exécution de la totalité de son ordre, d'ici au 31 janvier 2025.

À défaut, il s'exposait à toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation, étant pour le surplus rappelé que seule l'amende pouvait faire l'objet d'un recours.

C. a. Le 27 janvier 2025, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du 13 décembre 2024, reçue en mains propres au département le 6 janvier 2025.

Il a conclu à l'annulation de la décision du 13 décembre 2024. Préalablement, il a requis son audition ainsi que celle de G_____, responsable pour la C_____ de la zone Valavran nord de la commune de Bellevue, et de E_____. L'effet suspensif devait être restitué au recours.

En substance, vu l'accord de médiation conclu entre ses voisins, dont il n'avait pas eu connaissance avant fin octobre 2024, des contraintes et obligations coûteuses lui avaient abusivement été imposées, ainsi notamment le dépôt de l'APA 6_____, alors même que la cession de la partie sud de sa parcelle était envisagée et que les époux D_____E_____ avait obtenu une autorisation de construire DD 7_____ prévoyant une première étape sur leur parcelle mais avec l'accord de médiation, une seconde étape était envisagée après cession de 447 m² de sa parcelle. Il devait être ordonné au département et à la C_____ de formuler des propositions d'indemnisation équitable en sa faveur compte tenu des circonstances et du tort subi. La décision du département était arbitraire et violait l'interdiction de l'abus de droit. Son droit d'être entendu avait par ailleurs été violé en l'absence de réponse du département à son courrier du 11 novembre 2024.

b. Le département a conclu au rejet du recours.

La décision querellée, dont seule l'amende pouvait faire l'objet d'un recours, était parfaitement fondée.

c. Le 12 juin 2025, le TAPI a rejeté le recours.

Le comportement de A_____ était objectivement constitutif de l'infraction réprimée par l'art. 137 al. 1 let. c de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et pouvait donner lieu au prononcé d'une amende. Il se prévalait en vain de l'accord de médiation pour justifier son inaction alors que celui-ci ne concernait pas sa parcelle.

La quotité de l'amende, qui n'était pas contestée, restait proportionnée à la situation qui durait depuis plus de trois ans et qui faisait suite à trois sanctions antérieures.

- D. a.** Par envoi du 18 août 2025, A_____, a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement du TAPI, concluant à l'annulation de la décision du département.

En raison de la convention signée par ses voisins et la C_____, il ne pouvait plus terminer les travaux ordonnés le 22 mars 2022 par le département, notamment le mur de protection incendie en limite de propriété, sans empiéter sur la zone verte de 361.5 m² et les travaux déjà exécutés en septembre 2024 selon l'autorisation de construire délivrée à ses voisins. Le département ne lui avait jamais répondu pour savoir laquelle des deux autorisations de construire contradictoires soit l'APA 6_____ ou celle délivrées aux époux D_____E_____, DD 7_____, prévalait. Les époux D_____E_____ avaient fait construire en septembre 2024 deux bâtiments et l'autorisation prévoyait une zone verte située sur sa parcelle, ce qui rendait objectivement vaine toute obligation pour lui d'exécuter l'ordre du département qui contredisait les termes de l'autorisation DD 7_____. La mise en conformité de son APA empêcherait les époux D_____E_____ de finaliser leur autorisation sur sa parcelle et leur certificat de conformité ne pourrait être délivré qu'à condition de la destruction des constructions nécessaires à l'obtention de la mise en conformité.

S'il avait connu les accords de 2019 et le remembrement planifié de la zone par le C_____ et l'OU, il n'aurait pas déposé sa demande d'APA en 2021 et engagé des frais d'architecte. Il n'avait obtenu cette APA qu'avec la condition d'implanter les constructions au nord de sa parcelle alors qu'il aurait voulu le faire au sud, sur la partie « cédée » par la C_____ et l'OU aux époux D_____E_____.

Le procédé du département visait clairement à l'amender pour le forcer à céder tout ou partie de sa parcelle, faute de pouvoir matériellement mettre en œuvre les conditions imposées à son propre projet. L'investissement dans un coûteux mur anti-feu en limite de propriété de la parcelle des époux D_____E_____ pour finaliser l'APA/6_____ n'avait pour but que de le contraindre à accepter un accord de cession.

Les époux D_____E_____ étaient favorisés à ses dépens.

Il fallait demander la production du dossier de l'autorisation DD 7_____ du 6 mai 2024 et celle du procès-verbal d'une réunion tenue à l'automne 2023 avec des représentants de la C_____. C'était à tort que le TAPI avait refusé ces mesures et les auditions demandées, soit celles de G_____ et des époux D_____E_____, violant ainsi son droit d'être entendu.

- b.** Le 16 octobre 2025, le département a conclu au rejet du recours.

L'autorisation délivrée à ses voisins n'avait pas d'incidence sur le litige. Les mesures d'instruction demandées étaient dès lors inutiles.

L'amende était fondée dans son principe et sa quotité.

Dans le cadre de la procédure d'infraction, le recourant avait été invité à fournir ses déterminations sur les faits, ce qu'il a avait eu l'occasion de faire les 26 juillet et 9 août 2019. Il ne pouvait être reproché au département de ne pas avoir répondu au courrier adressé le 11 novembre 2024 à la C_____ avec copie à l'OU avant de rendre la décision litigieuse.

L'accord de médiation ne pouvait justifier son inaction car il se contentait d'envisager la cession d'une partie de sa parcelle dans l'éventualité où elle serait mise en vente et pour autant que la C_____ ou l'État l'acquière en bonne et due forme. Aucune mauvaise foi ne pouvait être retenue à l'encontre du département.

Les situations du recourant et de ses voisins n'étaient pas similaires.

c. Le 18 novembre 2025, le recourant a répliqué.

Deux propositions d'échange de parcelles lui avaient été faites par la C_____, avec des parcelles appartenant à l'État de Genève, sises dans le même secteur, plus ou moins proches de l'autoroute. Il était à bout touchant de conclure un échange, ce qui n'avait pas été pris en compte alors que cela prouvait l'inanité de l'amende, comme le faisait également l'arrangement conclu avec les époux D_____E_____. Il s'agissait du futur mais d'un futur très proche.

Il était dans l'impossibilité d'exécuter les travaux ou de faire établir le certificat de conformité parce que les époux D_____E_____ avaient fait construire deux bâtiments selon l'autorisation délivrée qui mentionnait une zone verte sur sa parcelle.

La cause de l'amende était uniquement l'octroi, de mauvaise foi et partant abusive, de l'autorisation délivrée compte tenu des éléments déjà connus du département dès 2019. L'autorisation était de fait irréalisable.

Il était rentier AI avec une modique rente de CHF 1'680.- mensuelle, insaisissable. Il avait dû emprunter à des amis pour payer l'amende de CHF 1'000.-.

Une amende pour téméraire plaideur devait être mise à la charge de l'inspecteur du département ainsi qu'à l'avocat-stagiaire ayant rédigé la réponse du département.

d. Le 18 novembre 2025, un formulaire de demande d'assistance juridique a été transmis au recourant avec l'indication de la compléter et de la faire parvenir au greffe de l'assistance juridique. Le recourant n'a pas donné suite à cette invite.

e. La cause a ensuite été 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Le recourant sollicite des mesures d’instruction et fait valoir que le TAPI aurait violé son droit d’être entendu en ne procédant pas à ces mesures.

2.1 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 notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d’obtenir qu’il soit donné à la suite de ses offres de preuves pertinentes, de participer à l’administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s’exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Il n’empêche toutefois pas l’autorité de mettre un terme à l’instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l’amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées).

2.2 En l’espèce, le recourant sollicite la production du dossier de l’autorisation de construire DD 7_____ du 6 mai 2024 délivrée à E_____ ainsi qu’un procès-verbal d’une réunion à laquelle il a assisté avec des représentants de la C_____. Ces documents permettraient de démontrer le bien-fondé de son argumentation et en définitive la mauvaise foi du département.

Or, une partie des éléments qui ressortent de ces documents figure au dossier, notamment les plans de l’autorisation délivrée aux voisins du recourant. Pour le surplus, ces documents ne sont pas nécessaires à l’établissement des faits de la cause, comme cela sera vu ci-dessous.

Quant aux auditions du représentant de la C_____ et des voisins du recourant, elles ne sont pas non plus susceptibles de prouver des éléments déterminants pour l’issue de la procédure.

Le dossier contient plusieurs reportages photographiques, les écritures des parties devant le TAPI et la chambre administrative ainsi que le dossier de l’autorité intimée.

En conséquence, il ne sera pas donné suite à la demande de mesure d’instruction du recourant et, pour les mêmes motifs, il sera constaté que le TAPI n’a pas violé le droit d’être entendu du recourant en refusant de procéder aux mesures d’instruction sollicitées.

3. Le recourant conteste le bien-fondé de l’amende prononcée pour la non-exécution d’un ordre de remise en état de sa parcelle.

3.1 Le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l’excès et l’abus du pouvoir d’appréciation, ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA).

3.2 L’art. 137 al. 1 LCI érige la contravention aux ordres donnés par le département (let. c) en infraction distincte de la contravention à la LCI et à ses règlements

d'application (let. a et b). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) (insoumission à une décision de l'autorité). À l'instar de cette disposition pénale, la condamnation de l'auteur pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. a LCI n'a pas pour effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. S'il persiste dans son action ou son omission coupable, il peut être condamné plusieurs fois pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. c LCI, sans pouvoir invoquer le principe *ne bis in idem*, dès lors que l'on réprime à chaque fois une autre période d'action ou d'omission coupables (Bernard CORBOZ, Les infractions en droit suisse, 3^e éd., 2010, vol. 2, n. 32 *ad* art. 292 CP p. 551). De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (ATA/ 1337/2025 du 2 décembre 2025 consid. 4.3 ; ATA/706/2022 du 5 juillet 2022 consid. 3d ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 11).

3.2.1 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/713/2025 du 24 juin 2025 consid. 3.3 ; ATA/698/2025 du 24 juin 2025 consid. 5.3 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 160 n. 1.4.5.5 ; plus nuancé : Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd., 2025, p. 445 n. 1219).

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 CP s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement les juridictions pénales (notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss et 106 al. 1 et 2 CP ; ATA/718/2025 du 24 juin 2025 consid. 6.6 ; ATA/131/2023 du 7 février 2023 consid. 5d).

3.2.2 Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/927/2024 du 7 août 2024 consid. 4.3 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^e éd., 2020, p. 343 n. 1493).

3.2.3 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). 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).

3.3 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 ou d'abus. Sont prises 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).

3.3.1 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 clémentine 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).

3.3.2 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).

3.3.3 L'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/440/2019 précité consid. 5c et les références citées). Ce principe 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/958/2025 du 2 septembre 2025 consid. 2.2.3).

3.4 En l'espèce, il n'est pas contesté par le recourant que l'ordre donné le 25 mars 2022 de remettre en conformité la parcelle n'a pas été exécuté, même si le recourant allègue avoir exécuté une partie des travaux prévus par l'autorisation de construire et avoir ainsi régularisé en partie la situation de sa parcelle.

Le recourant estime que compte tenu de l'autorisation délivrée à ses voisins, laquelle porte sur une partie d'un projet de construction plus vaste qui impliquait une portion de son terrain, il était exonéré de devoir procéder aux travaux demandés, ce qui rendait l'amende infondée dans son principe.

Le raisonnement du recourant ne peut être suivi dans la mesure où les projets de ses voisins, de la C_____ et de l'État de Genève concernant les terrains avoisinants, les accès, des éventuels échanges de parcelles ou de portions de parcelles ne sont pas concrétisés au point de rendre sans objet l'ordre de remise en conformité et notamment la remise en état intégrale de la parcelle. Le recourant est propriétaire de la parcelle concernée par l'ordre de remise en conformité, qu'il n'a pas contesté à l'époque et qui est entré en force. Cet ordre concerne des faits d'inexécution déjà réalisés, indépendants du devenir de la propriété de la parcelle ou de celles avoisinantes.

Le recourant omet également de prendre en compte le fait que toutes les constructions, installations ainsi que la couverture en gravier existantes sur sa parcelle depuis de nombreuses années ont été réalisées sans autorisation ou, s'agissant de l'installation de quatre containers, au bénéfice d'une autorisation délivrée le 18 juin 2007 (APA/5_____) pour une durée limitée d'un an et non renouvelée, et qu'elles étaient donc d'emblée ou sont devenues illégales.

Si le recourant a obtenu une autorisation de construire pour certains des éléments érigés sans autorisation, celle-ci n'a pas non plus été exécutée ou à tout le moins entièrement, comme l'atteste la dernière inspection du département en novembre 2024, de sorte que la situation de non-conformité subsistait lors de la prise de la décision contestée le 13 décembre 2024.

L'amende est ainsi justifiée dans son principe.

3.5 S'agissant de sa quotité, il faut prendre en compte le fait qu'elle fait suite à trois décisions d'amendes rendues le 15 juillet 2022, de CHF 500.-, le 31 mai 2024, de CHF 1'000.-, et le 20 septembre 2024, de CHF 1'500.-, pour le même motif de non-soumission à l'ordre de l'autorité donné le 25 mars 2022, ainsi qu'à une autre amende prononcée le 25 mars 2022 de CHF 1'000.- et sanctionnant les travaux réalisés sans autorisation sur la parcelle.

3.6 Le recourant fait valoir une situation financière précaire et son incapacité à payer un conseil pour assurer sa défense.

Or, il n'a pas établi sa situation financière, ne produisant notamment aucun document à l'appui de ses allégations et n'a pas déposé la demande d'assistance juridique bien que le formulaire lui ait été transmis le 18 novembre 2025. Il ne démontre ainsi pas que le paiement de cette amende l'exposerait à des difficultés financières particulières.

3.7 Cela dit, dans l'appréciation de la proportionnalité de la sanction, il convient de tenir compte de la situation particulière du cas d'espèce, en lien avec l'incertitude liée à l'évolution de la zone de développement industriel et artisanal, des accords pris par la C_____, l'OU avec les voisins du recourant et de l'autorisation qui leur a été délivrée, laquelle prévoit une possible extension sur la parcelle du recourant, ainsi que du fait que, aux dires de celui-ci qui ne sont pas contredits par l'autorité intimée, il n'avait pas été mis au courant de ces développements alors qu'il devait procéder à des travaux selon l'autorisation qui lui a été délivrée. Or, l'autorisation de construire porte sur une durée limitée de cinq ans, jusqu'en mars 2027, et les travaux ne s'avèrent pas compatibles avec la cession et les projets envisagés par les voisins, la C_____ et l'État de Genève dans un futur proche. Seule la remise en état intégrale de la parcelle serait compatible avec ces projets.

Une certaine contradiction, à tout le moins apparente, existe ainsi entre les différents actes de l'autorité, laquelle ne peut être ignorée et dont le recourant a notamment pris prétexte pour ne pas exécuter l'entier des travaux de remise en état. Toutefois, il n'a pas non plus exécuté la seconde alternative prévue par l'ordre de remise en état du 22 mars 2022, soit d'enlever toute construction, installation ou aménagement de sa parcelle.

Il faut donc constater que l'autorité intimée n'a pas tenu compte de l'entier des éléments d'appréciation à prendre en compte en fixant l'amende à CHF 5'000.-, abusant ainsi de son pouvoir d'appréciation.

En conséquence, pour tenir compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce, il se justifie de réduire le montant de l'amende à CHF 2'000.-. Ce montant prend également en compte dans une juste mesure la faute du recourant et la circonstance aggravante de la récidive.

3.8 Le recourant conclut à la condamnation de l'État de Genève, soit pour lui l'inspecteur du département et le juriste ayant signé les écritures, au paiement d'une amende à titre de plaideur téméraire au sens de l'art. 88 LPA.

Conformément à la jurisprudence constante de la chambre de céans, les conclusions des parties à cet égard sont irrecevables (ATA/ 180/2018 du 27 février 2018 consid. 6 et les références citées).

Le recours sera donc partiellement admis et l'amende de CHF 5'000.- réduite à CHF 2'000.-.

- 4.** Vu l'issue du litige, un émolument réduit de CHF 450.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure, le recourant n'ayant pas exposé de frais pour sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 18 août 2025 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 12 juin 2025 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 12 juin 2025 ;

annule la décision du département du territoire du 13 décembre 2024 (I-7034) en tant qu'elle fixe une amende administrative de CHF 5'000.- ;

fixe l'amende administrative à CHF 2'000.- ;

confirme la décision du 13 décembre 2024 pour le surplus ;

met un émolument de CHF 450.- 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 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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 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 A_____, au département du territoire-oac ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. SCHEFFRE

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :