

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3818/2024-LCI

ATA/645/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juin 2026

3^{ème} section

dans la cause

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

recourant

contre

A_____

intimé

représenté par Me Pascal PÉTROZ, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
21 août 2025 (JTAPI/889/2025)**

EN FAIT

- A. a.** A_____ est propriétaire de la parcelle n° 6'745, feuille 1_____, de la commune de B_____ (ci-après : la commune), sise en zone 4B protégée.

Deux bâtiments, dont le bâtiment n° 2_____, un ancien corps de ferme, sont érigés sur cette parcelle.

b. Par arrêt du 2 décembre 2025 (ATA/1337/2025 dans la procédure A/3061/2024), la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a rejeté le recours de A_____ contre un jugement du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) confirmant le montant d'une amende de CHF 35'000.- prononcée le 12 juillet 2024 par le département du territoire (ci-après : le département) au motif qu'il ne s'était pas conformé à l'interdiction prononcée par l'autorité d'utiliser les logements transformés sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____.

Il ressort de cet arrêt, entré en force, les éléments suivants :

- Le 25 novembre 2016, A_____ a dénoncé au département la surélévation d'un dépôt, la pose d'un « lift », la réparation et la peinture de voitures ainsi que le stockage de bidons d'huile et de peinture à l'air libre sur la parcelle n° 6'745.

Les dépôts étaient loués temporairement en attente d'un permis de construire. Une demande définitive en autorisation de construire des logements était en préparation.

- Le 13 mars 2017, A_____ a conclu avec C_____ un nouveau contrat de bail (de durée déterminée), remplaçant celui conclu avec celui-ci le 8 juillet 2008, et portant sur la location d'une chambre dans le bâtiment n° 2_____. Le nouveau contrat prévoyait qu'il prendrait fin dès l'entrée en force d'une autorisation de construire ayant pour objet la réalisation de petits immeubles. Le loyer mensuel était fixé à CHF 920.- charges comprises.

- Le 21 août 2017, le département a informé A_____ qu'à la suite de deux contrôles effectués sur place les 8 mars et 29 mai 2017, un inspecteur de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) avait constaté que plusieurs constructions et installations avaient été érigées sans autorisation, à savoir des portails et diverses clôtures, deux hangars non cadastrés, une terrasse en gravier, des parkings occupés par plusieurs véhicules non immatriculés et une « baraque » destinée à la vente des véhicules.

Le bâtiment n° 2_____, cadastré en tant que dépôt et autorisé à être démoli par l'autorisation M 3_____ du 3 juillet 2012, servait de logement à plusieurs locataires. Du fait que ce bâtiment était fermé lors du contrôle, le nombre de locataires n'avait pas pu être déterminé.

Une procédure d'infraction (I-4_____) a été ouverte.

- Par décision du 3 octobre 2019, le département a ordonné à A_____, dans un délai de 90 jours, de :

- démolir un bâtiment/garage situé à l'ouest de la parcelle n° 6'745 ;
- évacuer tous les véhicules sans plaque d'immatriculation ;
- évacuer tous les déchets présents sur la parcelle ;
- évacuer et remettre en état le local sous-loué et utilisé comme garage ;
- faire parvenir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette remise en état.

- À la suite de cette décision, A_____ s'est vu notifier huit ordres de remise en état et six amendes en lien avec la procédure d'infraction.

- Le 16 décembre 2020, le département a procédé à un nouveau transport sur place, relevant que rien n'avait été entrepris pour mettre en œuvre la décision du 3 octobre 2019.

Le bâtiment n° 2_____ comptait treize chambres louées, dont certaines sans jour, ce qui n'était pas conforme à son affectation en tant que dépôt.

- Par décision du 12 février 2021, le département a fait interdiction à A_____ d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____, pour des raisons de sécurité et de salubrité. Cette décision n'a pas été contestée.

- Par décision du 10 septembre 2021, le département lui a infligé une amende de CHF 75'000.-. Malgré les nombreuses relances et sanctions déjà prononcées, il ne s'était pas conformé à ses ordres. Face à son refus manifeste de se soumettre à un ordre du département, il lui était ordonné de se soumettre aux décisions des 31 mai 2019 et 5 juin 2020.

Le recours interjeté par A_____ contre cette décision a été partiellement admis par le TAPI par jugement du 12 octobre 2022, celui-ci ayant ramené le montant de l'amende à CHF 60'000.-.

- Par arrêt du 14 mars 2023, la chambre administrative a rejeté le recours déposé contre le jugement du TAPI. Ledit arrêt n'a pas été contesté.

- Le 29 juillet 2022, A_____ a déposé auprès du département une requête, enregistrée sous la référence DD 5_____, en autorisation de construire deux immeubles villageois de 24 logements sur la parcelle n° 6'745.

- Le même jour, il a déposé une demande d'autorisation de démolir un ensemble de constructions (habitation, dépôts et serres) sis notamment sur la parcelle précitée. La demande a été enregistrée sous la référence M 6_____.

- Le 9 décembre 2022, le département a ordonné à A_____ de lui fournir copie de tous les baux en cours des locataires du bâtiment n° 2_____ et advenus au cours des dernières années ainsi qu'un plan explicatif indiquant quel locataire occupait quel bâtiment sur la parcelle, d'ici au 23 décembre 2022.

- Le 23 décembre 2022, A_____ a transmis au département les baux des locataires dudit bâtiment, indiquant que seules deux chambres étaient encore occupées, l'une par D_____ et la seconde par C_____.

- Par décision du 17 janvier 2023, constatant que le plan explicatif de l'occupation des bâtiments ne lui avait pas été remis, le département a infligé à A_____ une amende de CHF 1'000.-.

Un nouveau délai au 1^{er} février 2023 lui a été imparti pour produire ledit plan. Il lui était également demandé de fournir, dans le même délai, les preuves attestant des démarches entreprises visant à mettre en œuvre l'ordre du 12 février 2021 lui interdisant d'utiliser les logements dans le bâtiment n° 2_____.

- Le recours interjeté par A_____ contre cette décision a été rejeté par le TAPI par jugement du 9 novembre 2023. Celui-ci n'a pas été contesté.

- Le 1^{er} février 2023, A_____ a soumis au département les plans du bâtiment existant et le tableau de l'état locatif du bâtiment à démolir (n° 2_____) déposés dans le cadre de la DD 5_____. Il sollicitait ainsi l'annulation de l'amende du 17 janvier 2023, dès lors qu'il avait agi rapidement malgré les vacances de fin d'année.

- Le 14 février 2023, le département a maintenu sa décision du 17 janvier 2023 et a, en sus, infligé une amende de CHF 5'000.- à A_____.

Seuls des plans du bâtiment n° 2_____ avaient été transmis, ce qui laissait supposer que les autres n'étaient pas occupés. Cependant, A_____ indiquait que tel n'était pas le cas, dans la mesure où ces bâtiments étaient destinés à être démolis dès l'évacuation de leurs occupants.

Compte tenu de la non-exécution de l'ordre du 9 décembre 2022, le département ne pouvait que constater le manque de collaboration et devait sanctionner cette manière d'agir.

Un nouveau délai au 14 mars 2023 a été imparti au propriétaire pour fournir le plan explicatif indiquant quel locataire occupait quel bâtiment.

- Par jugement du 9 novembre 2023, le TAPI a partiellement admis le recours dirigé contre la décision du 14 février 2023, ramenant le montant de l'amende à CHF 4'000.-.

- Le 14 mars 2023, A_____ a fait parvenir au département les documents requis dans l'ordre du 9 décembre 2022 et indiqué qu'un des deux locataires du bâtiment n° 2_____ quitterait les locaux lorsque l'autorisation de construire DD 5_____ serait entrée en force et que le second les quitterait rapidement.

Il lui paraissait plus opportun de trouver un accord avec celui-ci plutôt que de passer par la voie judiciaire.

- Par décision du 5 mai 2023, constatant le non-respect de l'ordre du 12 février 2021 en tant qu'il portait sur l'interdiction d'habiter le bâtiment n° 2_____, le département a infligé une amende de CHF 20'000.- à A_____.

Le recours interjeté contre cette décision a été rejeté par le TAPI par jugement du 20 décembre 2023. Celui-ci n'a pas été contesté.

- Le 31 janvier 2024, le département a refusé de délivrer les autorisations de démolir (M 6_____) et de construire (DD 5_____) sollicitées.

Par jugement du 13 novembre 2024, le TAPI a rejeté le recours déposé contre ces décisions. Par arrêt, entré en force, du 2 décembre 2025, la chambre administrative a rejeté le recours.

- B.** **a.** Le 17 mai 2024, le département a réitéré l'interdiction, déjà prononcée le 12 février 2021, d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____ avec effet immédiat, compte tenu de la décision de refus du 31 janvier 2024 de délivrer l'autorisation de construire DD 5_____.

Il a également invité A_____ à fournir les justificatifs permettant de démontrer le respect de l'ordre du 12 février 2021 dans un délai de dix jours.

b. Par décision du 12 juillet 2024, le département lui a infligé une amende de CHF 35'000.-.

Le propriétaire n'avait pas donné suite à son courrier du 17 mai 2024. Cette manière d'agir ne pouvait être tolérée et devait être sanctionnée. Le montant de l'amende tenait compte de son attitude à ne pas se conformer à ses ordres.

Un délai au 16 août 2024 lui était imparti pour fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque la bonne exécution de son ordre.

c. Le 16 août 2024, A_____ a transmis au département un reportage photographique montrant que les logements libres sur la parcelle concernée avaient été murés afin de prévenir toute occupation. Il avait adressé à C_____, qui occupait le dernier logement, un courrier lui demandant de confirmer la date de son départ. Il entreprenait toutes les démarches utiles afin d'obtenir son évacuation. Néanmoins, dans le cadre de rapports de droit civil, l'obtenir nécessitait du temps.

d. Le 6 septembre 2024, le département lui a imparti un délai de dix jours pour lui faire parvenir les preuves attestant les propos contenus dans son précédent courrier, notamment la résiliation du bail en cours.

e. Le 19 septembre 2024, A_____ a indiqué qu'afin d'obtenir le départ d'C_____, il avait décidé de privilégier la voie amiable au lieu de résilier le bail et de s'exposer à une contestation et une procédure judiciaire. Son locataire s'était engagé à quitter son logement actuel dès qu'une solution de relogement aurait été trouvée, ce à quoi A_____ était en train de s'employer.

f. Par décision du 11 octobre 2024, constatant le non-respect de l'ordre du 12 février 2021, rappelé les 5 mai 2023 et 12 juillet 2024, s'agissant de l'interdiction d'habiter le bâtiment n°2_____, le département a infligé une amende administrative de CHF 60'000.- à A_____.

Le montant de l'amende tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise, de la volonté manifeste de ne pas se conformer à un ordre du département, notamment le fait de ne pas avoir entrepris toutes les démarches adéquates envers l'utilisateur restant, et à persister à louer ce logement, ainsi que le fait accompli devant lequel le département avait été placé.

De plus, le gain substantiel obtenu au vu des loyers perçus avait également été pris en compte comme circonstance aggravante.

Le département réitérait ses ordres des 12 février 2021, 5 mai 2023 et 12 juillet 2024 et confirmait l'interdiction d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____.

Un délai au 11 novembre 2024 lui était imparti pour fournir tous les justificatifs attestant des démarches entreprises en vue de l'interdiction d'habiter précitée.

- C. a. Par acte du 14 novembre 2024, A_____ a interjeté recours contre cette décision auprès du TAPI, concluant principalement à son annulation, subsidiairement à la réduction de l'amende prononcée à CHF 2'000.-. Préalablement, il a conclu à ce qu'il soit ordonné au département de motiver la décision querellée.

Un seul des logements était actuellement occupé par un locataire, soit C_____, contre un loyer mensuel de CHF 920.-. Le 8 novembre 2024, il avait informé le département qu'une solution de relogement avait été trouvée et que ce dernier s'était engagé à quitter son logement au plus tard au 15 décembre 2024. Il demandait ainsi au département d'annuler l'amende. À l'appui de son courrier, il avait notamment transmis la copie du contrat de bail conclu entre C_____ et la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : CPEG) portant sur la location d'un logement dès le 15 décembre 2024, de sorte que la situation jugée problématique par le département avait été résolue.

Son droit d'être entendu avait été violé. La décision querellée n'était pas motivée. Le département ne précisait pas les raisons l'ayant conduit à prononcer une sanction administrative. Il se limitait à invoquer sa décision du 12 juillet 2024 et à indiquer qu'il avait commis une infraction grave en ne se conformant pas à son ordre du 12 février 2021. Il ne mentionnait pas les raisons l'ayant mené à prendre la décision d'ordonner l'évacuation des occupants. Il n'avait jamais mentionné si ces logements étaient insalubres ou si des risques sécuritaires menaçaient la vie ou l'intégrité corporelle des occupants. Par ailleurs, le département n'avait pas pris en compte le fait qu'il avait fait recours contre les décisions de refus (DD 5_____ et M 6_____) du 31 janvier 2024 ainsi que contre l'amende prononcée le 12 juillet 2024.

Le montant de CHF 60'000.- était extravagant et disproportionné. Il n'avait commis aucune faute et entrepris de nombreuses démarches afin d'obtenir le départ de son locataire. Le département retenait comme circonstance aggravante le prétendu gain substantiel obtenu. Or, le loyer était relativement modeste. Enfin, il n'avait pas été tenu compte du fait que son locataire allait quitter son logement le 15 décembre 2024 alors qu'il l'en avait informé par courrier du 8 novembre 2024.

La décision querellée violait le principe de l'interdiction de l'arbitraire car le département avait rendu la décision litigieuse alors qu'il avait recouru contre celle de CHF 35'000.-. Par ailleurs, celle-ci avait été prononcée alors qu'il était en train de mettre en œuvre la décision du 12 février 2021 dont la légalité était questionnable.

b. Le 20 janvier 2025, le département a conclu au rejet du recours.

c. Le 19 février 2025, A_____ a répliqué, persistant dans son argumentation.

Le département n'avait jamais répondu à son courrier du 8 novembre 2024. Son locataire avait déménagé le 13 décembre 2024. Dans sa réponse du 20 janvier 2025, le département lui avait reproché que son locataire n'avait pas quitté son logement plus vite. Or, il était incapable d'articuler la moindre base légale de droit public qui justifierait l'évacuation de locataires autrement que selon le droit du bail. Aucun motif de sécurité ou de salubrité de la construction n'avait été allégué. Le département ignorait les règles de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220). S'il avait résilié le bail de son locataire, celui-ci aurait pu le contester, avec pour conséquence une procédure qui serait toujours en cours par-devant la juridiction compétente.

d. Le 4 avril 2025, le département a dupliqué, persistant dans ses arguments.

e. Par jugement du 21 août 2025, le TAPI a admis partiellement le recours et réduit le montant de l'amende à CHF 25'000.-.

La décision querellée se prononçait exclusivement sur l'amende infligée de sorte que la conclusion tendant à ce qu'il soit ordonné au département de motiver cette dernière excédait l'objet de la contestation et était, partant, irrecevable.

La décision litigieuse mentionnait expressément le non-respect de l'interdiction d'habiter le bâtiment n° 2_____ et les dispositions légales topiques sur lesquelles elle se fondait. Elle se référait expressément à l'ordre du département du 12 février 2021, rappelé les 5 mai 2023 et 12 juillet 2024. Enfin, elle confirmait clairement à A_____ l'interdiction d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____. Dans ces circonstances, l'intéressé, représenté par son conseil, était en mesure de saisir les raisons qui avaient amené le département à prendre cette décision. Il avait d'ailleurs pu motiver son recours de manière complète. Par ailleurs, les griefs qu'il faisait valoir démontraient qu'il avait parfaitement saisi le sens et la portée de la décision querellée. Enfin, le département n'avait pas à motiver pour quelles raisons il avait pris la décision d'ordonner l'évacuation des occupants ni mentionner si les logements étaient insalubres puisque cette motivation avait fait l'objet de décisions antérieures entrées en force et ne fondaient pas la décision querellée. En effet, celle-ci était fondée exclusivement sur le non-respect de l'ordre du département et des sommations ultérieures.

Le 12 février 2021, le département avait fait interdiction à l'intéressé d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____, pour des raisons de sécurité et de salubrité. Cette décision était entrée en force.

En dépit de cette injonction, assortie de l'effet immédiat, et des décisions ultérieures, au moment du prononcé de la décision querellée, soit le 11 octobre 2024, un dernier locataire vivait dans le bâtiment n° 2_____, ce qui n'était pas contesté par l'intéressé. Il était ainsi indéniable que ce dernier ne s'était pas conformé à l'interdiction précitée.

Il justifiait la présence de ce locataire par le fait que, afin d'obtenir le départ de ce dernier, il avait décidé de privilégier la voie amiable au lieu de résilier le bail et de s'exposer, ainsi, à une contestation puis à une procédure judiciaire. Il s'employait à trouver une solution de relogement à son locataire, lequel s'était engagé à quitter son logement une fois une solution trouvée. Il ne pouvait être suivi. Au regard de 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), son comportement était en soi objectivement constitutif de l'infraction réprimée par cette disposition et pouvait donc donner lieu au prononcé d'une amende. Le fait que, le 13 décembre 2024, le locataire précité avait effectivement quitté son logement et que le bâtiment n° 2_____ était désormais libre de tout occupant, n'y changeait rien. Au moment du prononcé de la décision entreprise, il ne s'était toujours pas conformé à l'interdiction d'habiter prise à son encontre, presque quatre plus tôt. À ce sujet, il n'expliquait pas et ne démontrait pas qu'il aurait entrepris des démarches antérieures afin que son locataire quitte les lieux immédiatement après l'ordre du 12 février 2021 et non pas presque quatre ans plus tard, se bornant à indiquer qu'il préférerait une solution à l'amiable, soit l'engagement du locataire à quitter les lieux une fois qu'il aurait trouvé un nouveau logement sans date butoir, ce qui, en soit, n'était pas un comportement propre à respecter l'empêchement d'habiter prononcé par le département. Au contraire, c'était assurément avec conscience et volonté qu'il n'avait pas obtempéré à l'interdiction prononcée par le département. Ce faisant, il avait commis une faute, de sorte que l'amende était fondée dans son principe.

Concernant la proportionnalité de la sanction, fixée à CHF 60'000.-, l'infraction réalisée était objectivement grave, les intérêts publics protégés relevant en l'espèce à la fois de la police des constructions et de la protection de la santé publique.

Il y avait en outre une circonstance aggravante au sens de l'art. 137 al. 3 LCI vu la récidive, l'intéressé ayant été condamné à réitérées reprises à la suite de l'ouverture de la procédure d'infraction I-4_____. Les nombreuses amendes prononcées à son encontre pouvaient effectivement être retenues à titre d'antécédents, en particulier celle de CHF 20'000.- prononcée le 5 mai 2023, qui reposait déjà sur l'art. 137 al. 1 let. c LCI et sanctionnait le non-respect de l'interdiction d'habiter en tous points identique à celle ici en cause. Malgré ces sanctions, il avait persisté à refuser de s'exécuter. Ces comportements successifs dénotaient une absence totale de considération pour les dispositions légales en vigueur et pour les décisions des autorités. Par ailleurs et contrairement à ce qu'il prétendait, percevant des loyers de la part de son locataire, d'un montant de presque CHF 1'000.- par mois, la circonstance aggravante de la violation de la loi par cupidité était également

réalisée. Au vu des circonstances, seule une amende d'un montant important pouvait lui faire prendre conscience de la situation et être susceptible d'atteindre le résultat escompté. Ainsi, le montant de CHF 60'000.- était proportionné à l'infraction commise au moment du prononcé de la décision litigieuse.

Néanmoins, le département ne pouvait être suivi lorsqu'il indiquait qu'il n'était pas pertinent que le locataire n'occupe plus le logement litigieux. En effet, si le TAPI peinait à comprendre pour quelles raisons A_____ n'avait pas sollicité une prolongation de délai pour s'exécuter à la suite du courrier du 6 septembre 2024 du département sachant qu'une solution arrivait à bout touchant, il n'en demeurait pas moins que le 8 novembre 2024, soit un mois après le prononcé de la décision querellée, il avait enfin obtempéré, de sorte qu'il y a lieu d'en tenir compte dans la quotité de l'amende. La période pénale était relativement courte puisqu'elle s'élevait « à deux mois soit de dix jours après le courrier du 6 septembre 2024 jusqu'au 8 novembre 2024 », date à laquelle il avait prouvé au département, par la transmission du bail conclu entre la CPEG et son locataire, que ce dernier s'en irait. Dans la mesure où le recourant avait mis fin à la situation illicite rapidement après l'ordre du 6 septembre 2024, il y avait lieu de réduire l'amende en tenant compte des circonstances aggravantes contenues dans la décision querellée, toutes réalisées.

Le montant de l'amende de CHF 60'000.- devait être ainsi ramené à CHF 25'000.-, montant qui tenait mieux compte de l'ensemble des circonstances tout en sanctionnant de manière proportionnée sa faute.

Le département était légitimé à prononcer l'amende litigieuse alors même qu'un recours était pendant contre l'amende infligée précédemment, la décision querellée portant sur une autre période pénale. Dès lors, le principe *ne bis in idem*, qui requérait une identité de l'objet de la procédure, de la personne visée et des faits retenus n'avait pas été violé.

Par ailleurs, il avait bel et bien commis une faute, de sorte qu'il n'y avait nul arbitraire à prononcer une amende à son encontre alors qu'il invoquait, sans preuve, être en train de mettre en œuvre la décision du 12 février 2021, laquelle, entrée en force, ne saurait être qualifiée de légalement « questionnable ».

- D.** **a.** Par acte du 22 septembre 2025, le département a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre le jugement précité, concluant à son annulation et à la confirmation de sa décision du 11 octobre 2024.

Le raisonnement du TAPI apparaissait contradictoire. Il avait, à juste titre, retenu que l'infraction réalisée par A_____ était objectivement grave, compte tenu notamment du fait que les intérêts publics protégés relevaient à la fois de la police des constructions et de la protection de la santé publique. Il avait également retenu la circonstance aggravante de l'art. 137 al. 3 LCI, laquelle était réalisée, compte tenu de l'état de récidive, l'intéressé ayant été sanctionné à plusieurs reprises depuis l'ouverture de la procédure d'infraction I-4_____. Le TAPI avait de plus relevé sa persistance à refuser de s'exécuter, ce qui dénotait une absence totale de

considération pour les dispositions légales en vigueur et pour les décisions des autorités. La circonstance aggravante de la cupidité avait également été justement retenue à son encontre. Compte tenu de ces éléments, le TAPI avait justement considéré que le montant de CHF 60'000.- était proportionné à la gravité de l'infraction commise au moment où le département avait prononcé la décision litigieuse.

Il avait toutefois réduit ce montant à CHF 25'000.- en se basant sur un élément intervenu après le prononcé de la décision, abusant ainsi de son pouvoir d'appréciation.

En effet, les éléments survenus postérieurement à la décision attaquée ne devaient pas être pris en considération. De plus, le fait de prendre en compte le comportement subséquent de l'auteur de l'infraction dans la fixation de la quotité de l'amende vidait de son objet l'art. 137 al. 1 let. c LCI dont l'objectif était de sanctionner chaque action ou omission coupable et qui n'avait pas pour effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. Si l'auteur persistait dans son comportement, il pouvait être condamné plusieurs fois pour infraction à cette disposition, sans pouvoir invoquer le principe *ne bis in idem*. En outre, la sanction de l'insoumission pouvait être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer était restée sans effet.

Il était par conséquent contradictoire de valider l'amende dans son principe selon l'art. 137 al. 1 let. c LCI puis de réduire son montant sur la base du comportement subséquent de l'intéressé. Si celui-ci avait persisté, il aurait fait l'objet d'une nouvelle infraction au sens de l'art. 137 al. 1 let. c LCI. Par conséquent, le fait que A_____ ait entrepris les mesures nécessaires devait avoir pour unique conséquence de ne pas se voir sanctionner de nouveau pour non-respect des ordres du département.

En outre, le TAPI avait violé le principe de la proportionnalité en diminuant de plus de moitié le montant de l'amende. Le fait de tenir compte que le recourant avait finalement, au terme de nombreuses années, décidé de se plier aux ordres du département revenait à accorder à cet élément isolé une importance disproportionnée par rapport au comportement de ce dernier et à son mépris pour les ordres du département ainsi que toutes les autres circonstances aggravantes en présence. Le TAPI avait de plus accordé une importance disproportionnée à « la période pénale relativement courte ». Cet élément ne pouvait pas primer sur le long délai écoulé depuis le prononcé de l'interdiction d'utiliser le bâtiment n° 2_____ le 12 février 2021. Presque quatre ans s'étaient écoulés entre l'injonction et le départ du dernier locataire. Le fait que la dernière amende prononcée avait atteint son but de manière assez rapide ne justifiait pas récompenser ce comportement et occulter les longues années de procédure et son mépris persistant pour la loi et les ordres des autorités. Le TAPI avait en outre omis de tenir compte de la précédente sanction de CHF 35'000.- prononcée le 12 juillet 2025, qu'il avait confirmée. Le fait que cette décision n'était pas encore en force compte tenu du recours dont elle faisait l'objet

ne signifiait pas qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte de cette nouvelle sanction, ce d'autant plus que toutes les sanctions infligées depuis 2021 avaient suivi une gradation justifiée par le refus de se plier aux ordres et validée par la jurisprudence.

b. Le 24 octobre 2025, A_____ a conclu à la confirmation du jugement attaqué.

Le département méconnaissait les principes de fixation de la peine issus du droit pénal. En tenant compte de son comportement réparateur, le TAPI n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation et avait appliqué à bon droit les principes du droit pénal, qui imposaient une évaluation individualisée de la faute. Le juge pouvait atténuer la sanction lorsqu'un repentir sincère ou une réparation volontaire intervenait après l'infraction.

A_____ ne pouvait que se rallier à la motivation du TAPI par rapport à la rapidité avec laquelle il avait remédié à la situation et par rapport à la durée de la période pénale.

La réduction était le résultat d'une appréciation équilibrée et rigoureuse des circonstances. Le TAPI avait confirmé la gravité de la faute (récidive et culpabilité) tout en reconnaissant la disparition rapide de l'atteinte à l'intérêt public. Une telle pondération de la faute à la lumière de la rapide remise en état correspondait aux critères dégagés par la jurisprudence et respectait le principe de la proportionnalité.

c. Le 25 novembre 2025, le département a persisté dans ses conclusions.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 27 novembre 2025.

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 et 17 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 149 LCI).
- 2.** L'objet du litige consiste à déterminer si le département a abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant le montant de l'amende à CHF 60'000.- et si c'est à bon droit que le TAPI l'a ramené à CHF 25'000.-.

2.1 En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (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).

2.2 Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la

bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3). Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité dépasse le cadre de ses pouvoirs. En outre, celle-ci doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (ATA/827/2018 du 28 août 2018 consid. 2b ; ATA/845/2015 du 20 août 2015 consid. 2b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 743 ss et les références citées).

2.3 Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b LCI).

2.4 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 département peut ordonner l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter les installations (art. 129 let. d et 130 LCI). Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI (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).

2.5 Selon l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (al. 1 let. c). 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).

2.6 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 exister. Par conséquent, la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/1094/2025 du 7 octobre 2025 consid. 7.2 ; ATA/8/2025 du 7 janvier 2025 consid. 3.10.2).

2.7 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. Il est ainsi

nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/1157/2025 du 21 octobre 2025 consid. 7.1).

2.8 De 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 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) ; ATA/1210/2025 du 29 octobre 2025 consid. 6.8 ; ATA/8/2025 précité consid. 3.10.2 et l'arrêt cité), qui commande que la mesure étatique en cause soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2).

2.9 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). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3).

2.10 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 (notamment état de santé, âge, obligations familiales, situation professionnelle, risque de récidive), 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/1042/2025 du 23 septembre 2025 consid. 2.1.3 ; ATA/719/2012 du 30 octobre 2012 consid. 20 et les références citées).

2.11 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). Par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 CP (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 coupables, il peut être condamné plusieurs fois pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. c LCI, sans pouvoir se prévaloir 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/706/2022 du 5 juillet 2022 consid. 3d ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 11 et les références citées).

2.12 Dans le dossier relatif à l'amende d'un montant de CHF 35'000.- prononcée le 12 juillet 2024 à l'encontre du recourant, la chambre de céans a retenu qu'il avait commis une infraction objectivement grave. Du point de vue subjectif, il avait déjà été sanctionné d'une amende de CHF 20'000.- pour la même infraction, et avait fait l'objet de plus de six amendes en lien avec la procédure d'infraction I-4_____. La circonstance aggravante de la récidive pouvait donc être retenue. Il en était de même de la circonstance de la cupidité. Il n'avait ni démontré ni allégué que l'amende infligée le placerait dans une situation financière difficile. Les démarches pour faire évacuer la plupart des locataires et le départ récent du dernier locataire – certes après le prononcé de la décision querellée – devaient être prises en considération comme circonstance atténuante. Le département devait veiller à détourner un propriétaire ayant déjà commis des infractions d'en commettre de nouvelles, le montant de l'amende apparaissait apte à atteindre ce but et était nécessaire pour que le recourant se conforme dorénavant à la loi et aux ordres prononcés par le département. Le montant, qui se situait encore dans la fourchette basse de l'art. 137 al. 1 LCI, restait dans un rapport raisonnable avec l'atteinte qu'elle entraînait à ses intérêts, d'ordre financier exclusivement. Enfin, la sanction de l'insoumission pouvait être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée, comme en l'espèce, sans effet. Le département n'avait ainsi pas abusé de son pouvoir d'appréciation en prononçant à son encontre une amende de CHF 35'000.- (ATA/1337/2025 du 2 décembre 2025).

Dans sa jurisprudence, la chambre de céans a confirmé le montant de l'amende, réduit par le TAPI de CHF 10'000.- à CHF 7'000.-, et a refusé une réduction supplémentaire. Le recourant ne s'était pas conformé à un ordre de remise en état, ne donnant pas suite à une 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'avait 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'avait de même pas donné suite à l'ordre qui lui avait été imparti le 17 janvier 2022, lui fixant un ultime délai à la mi-août 2022. Il

avait déjà fait l'objet de trois amendes, respectivement de CHF 1'500.- le 18 février 2019, CHF 2'000.- le 9 juillet 2020 et CHF 10'000.-, ramenée à CHF 6'000.- par le TAPI. Toutes ces amendes avaient trait soit à des travaux effectués sans autorisation, soit à des non-respects d'ordre de remise en état. S'agissant d'infractions de même nature, il pouvait dès lors être tenu compte de l'existence d'antécédents. Le montant de l'amende, tel que diminué par le TAPI à CHF 7'000.- (5% du montant maximal), se situait sur le bas de la fourchette autorisée par la loi, à savoir dans le cas présent un plafond de CHF 150'000.- (ATA/1472/2024 du 17 décembre 2024 consid. 5).

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).

2.13 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'intimé ne s'est pas conformé à l'interdiction prononcée le 21 février 2021 – et rappelée les 5 mai 2023 et 12 juillet 2024 – d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____. Il a ainsi commis une faute et l'amende est donc fondée dans son principe.

2.14 Le département a indiqué, dans sa décision du 11 octobre 2024 qu'une amende administrative de CHF 60'000.- était infligée à l'intimé pour ces motifs. Ce montant tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise, de la volonté manifeste de ne pas se conformer à un ordre du département, notamment le fait de ne pas avoir entrepris toutes les démarches adéquates envers l'utilisateur restant, et à persister à louer ce logement, ainsi que le fait accompli devant lequel le département avait été placé. De plus, le gain substantiel obtenu au vu des loyers perçus avait également été pris en compte comme circonstance aggravante.

La faute de l'intimé ne doit pas être minimisée. Comme retenu dans l'ATA/1337/2025 précité, auquel il peut être renvoyé, le fait de continuer de loger, malgré une interdiction réitérée plusieurs fois, un locataire dans un appartement ne présentant pas toutes les conditions de sécurité requises et ayant fait l'objet d'un changement d'affectation non autorisé constitue une atteinte grave aux règles sur la police des constructions ainsi qu'à la protection de la santé publique. L'infraction commise est donc objectivement grave comme l'a correctement retenu le TAPI dans le jugement attaqué. C'est également à juste titre que l'aggravante de la récidive – au vu notamment des amendes prononcées les 5 mai 2023 et 12 juillet 2024 de CHF 20'000.- et CHF 35'000.- pour la même infraction de plus de six amendes en lien avec la procédure d'infraction I-4_____ – et de la cupidité ont été retenues.

Contrairement à ce que soutient le département, comme le retient la jurisprudence précitée, du point de vue subjectif, sont pris en compte notamment l'intensité de la volonté délictuelle, ainsi que les facteurs liés à l'auteur lui-même, à savoir notamment le comportement après l'acte et au cours de la procédure.

Or, force est de constater que le 8 novembre 2024, le recourant a prouvé par pièces que son dernier locataire s'était engagé à quitter son logement au plus tard au 15 décembre 2024.

Le département se réfère à une jurisprudence de la chambre de céans selon laquelle, la sanction doit porter sur l'état de fait, tel qu'il est au moment de son prononcé (ATA/702/2023 du 27 juin 2024 consid. 4). Dans le cas précité, les recourants se plaignaient d'une constatation incomplète des faits pertinents par rapport au principe même du prononcé de l'amende et non pas par rapport à l'examen du montant de celle-ci, lequel se fait dans un deuxième temps. En outre, dans cet arrêt il n'est pas fait référence à la jurisprudence applicable au titre des critères subjectifs relatifs au comportement après l'acte et au cours de la procédure, composante de la fixation de la peine par rapport à la culpabilité de l'auteur.

En outre, le fait de prendre en compte le comportement après l'acte et au cours de la procédure ne vide pas son objet l'art. 137 al. 1 let. c LCI. En effet, la fonction de l'amende administrative au sens de l'art. 137 LCI est non seulement répressive mais également préventive. Cette finalité ressort de la jurisprudence selon laquelle l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi. Corrélativement, le comportement adopté après l'infraction est pertinent. L'exécution volontaire et rapide d'un ordre du département démontre précisément que le but de rétablissement de la légalité a été atteint et constitue un élément susceptible d'atténuer l'appréciation de la gravité concrète de l'infraction, alors que la persistance dans l'illégalité peut justifier une nouvelle sanction plus sévère (art. 137 al. 1 let. c et al. 3 LCI). Par ailleurs, il ne s'agit pas de dispenser l'intéressé de son obligation de se conformer à la décision de l'autorité, le principe de l'infraction étant acquis, mais de déterminer la quotité de la sanction administrative en tenant compte des principes généraux du droit pénal, en particulier du comportement adopté après la commission des faits et durant la procédure.

Aux circonstances aggravantes de la récidive et de la cupidité s'oppose donc la circonstance atténuante précitée. L'intimé a également fait preuve d'une réactivité satisfaisante au rétablissement d'une situation conforme au droit, dans la mesure où il a informé le département, le 8 novembre 2024, du prochain départ de son locataire. Cela dit, le respect d'un ordre du département est une obligation et non pas une faculté laissée au bon vouloir de l'intimé. Cette circonstance doit par conséquent être relativisée.

En outre, l'attitude de l'intimé tout au long de la procédure d'infraction I-4_____, démontre qu'il n'a entrepris les démarches utiles qu'après le prononcé d'amendes successives de montants modérés ou d'une amende d'un montant plus élevé. Le déroulement des faits démontre clairement un impact direct et décisif du montant

des amendes sur le comportement de l'intimé, étant rappelé que le prononcé de l'interdiction d'utiliser les logements construits sans autorisation dans le bâtiment n° 2_____, pour des raisons de sécurité et de salubrité, remonte au 12 février 2021.

Dans ces circonstances, dans la mesure où le département doit veiller à détourner un propriétaire ayant déjà commis des infractions d'en commettre de nouvelles et qu'il jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende, le TAPI a substitué son appréciation à celle du département en réduisant le montant de l'amende de plus de la moitié.

Au vu des éléments relevés *supra*, la chambre administrative considère qu'une amende de CHF 40'000.- sanctionne de manière proportionnée la faute de l'intimé pour ne pas avoir respecté l'interdiction d'habiter le bâtiment n° 2_____ établie le 12 février 2021 et rappelée les 5 mai 2023 et 12 juillet 2024. Ce montant s'inscrit encore dans la fourchette basse de l'art. 137 al. 1 LCI et reste dans un rapport raisonnable avec l'atteinte qu'elle entraîne aux intérêts de l'intimé, d'ordre financier exclusivement, étant relevé qu'il ne fait pas valoir une situation financière particulièrement difficile.

Le recours est donc partiellement admis, le jugement du TAPI annulé et le montant de l'amende ramené à CHF 40'000.-.

3. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure, étant précisé que le département a agi par son service juridique (art. 87 LPA ; ATA/874/2020 du 8 septembre 2020 consid. 10).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 22 septembre 2025 par le département du territoire-OAC contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 août 2025 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 août 2025, en tant qu'il réduit le montant de l'amende administrative à CHF 25'000.- ;

fixe à CHF 40'000.- le montant de l'amende administrative ;

confirme le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 août 2025 pour le surplus ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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, 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 au département du territoire-OAC, à Me Pascal PÉTROZ, avocat de l'intimé, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :