RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/448/2020-LCI **ATA/349/202_____**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 mars 202_____

3ème section

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Yves Nidegger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 15 octobre 2020 (JTAPI/895/2020)

EN FAIT

1) Monsieur A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____, feuille 2_____, de la commune de B_____, à l'adresse route C_____.

2) À teneur du Registre foncier, une habitation de deux logements (bâtiment n° 3_____) et un garage (bâtiment n° 4_____) sont érigés sur cette parcelle située en zone agricole, d'une surface de 2'194 m^2.

3) Les autorisations suivantes ont été délivrées concernant cette parcelle :

- DD 5_____ : installation d'une citerne à mazout de 5'000 litres, le 17 juin 1965 ;
- DD 6_____ : un entrepôt et exposition de voitures, le 13 juillet 1967 ;
- DD 7_____ : transformation d'une maison existante, le 19 juin 1969 ;
- APA 8_____ : construction d'une nouvelle chaufferie, le 18 mars 2011 ;
- APA 9_____ : transformation d'appartements pour création d'un appartement dans les combles avec surélévation du bâtiment, le 28 novembre 2012. Cette autorisation est toutefois devenue caduque faute de transmission à l'autorité d'une ouverture de chantier.

M. A_____ avait écrit au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : département) le 26 août 2016 à cet égard pour lui expliquer qu'il avait malheureusement oublié d'effectuer l'ouverture de chantier pour les travaux qui avaient débuté en octobre 2014. Par la même occasion, il l'informait que l'affectation des transformations intérieures pour le rez-de-chaussée et le premier étage avaient bien été respectées, mais que les travaux de surélévation ne seraient pas exécutés. Il demandait quelles démarches il devait entreprendre pour clore ce dossier.

4) Le 8 mars 2017, suite à une dénonciation, un inspecteur du département a constaté sur place que divers travaux avaient été effectués, respectivement étaient en cours au rez-de-chaussée, et ce sans qu'aucune autorisation n'ait été délivrée, à savoir :

- transformation totale du rez-de-chaussée ;
- transformation totale du 1er étage ;
- pose de divers containers.

Un dossier d'infraction INF 10_____, contenant diverses photographies, a été ouvert.

5) Le 29 mars 2017, le département a interpellé M. A_____ au sujet desdits travaux, lui rappelant que l'APA 9_____ était caduque. De plus, dans son courrier du 7 septembre 2016, il lui avait été clairement demandé de déposer une DD avant tous travaux. L'arrêt du chantier, jusqu'à régularisation de la situation, était dès lors ordonné et un délai lui était imparti afin de faire part de ses observations, toutes autres mesures et/ou sanction demeurant réservées.

6) M. A_____ ne s'est pas manifesté suite à ce courrier.

7) Par décision du 19 mai 2017, se référant à son courrier du 29 mars 2017, le département a infligé une amende de CHF 3'000.- à M. A_____. Son montant tenait compte de son attitude consistant à ne pas se conformer aux ordres du département ainsi que de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise. Il lui était par ailleurs ordonné de requérir, dans un délai de trente jours, une autorisation de construire relative aux travaux effectués sans autorisation.

8) Le 16 juin 2017, Monsieur D_____, architecte au sein du bureau d'architectes E_____, a informé le département avoir été mandaté par M. A_____ pour la remise en conformité de la parcelle n° 1_____. Il sollicitait un délai au 15 septembre 2017 afin d'élaborer le dossier de mise en conformité, délai qui lui a été accordé.

9) Par courriel du 13 décembre 2019, M. D_____ s'est adressé conjointement à Messieurs F_____, nouveau chef du service des APA jusqu'alors en charge du dossier, G_____, chef du service de l'inspection de la construction et des chantiers, et H_____, inspecteur, au sujet du dossier INF 10_____, relevant que :

« Suite aux visite sur place, il s'avère que les travaux exécutés ne respectent pas les règles de la LGL. Il faudra donc que je dépose une demande d'autorisation de construire. La question se pose au niveau de la procédure adéquate, quel type d'autorisation ? Et les conventions graphiques, en effet la règle veux que ce qui est existant soit en noir ce qui est démolis en jaune et ce qui est construit en rouge. Mais du fait que ce qui est existant n'est pas autorisé il se pose la question de ce qu'il faut représenté. Je souhaiterais donc m'entretenir avec M. H_____ et /ou une autre personne pouvant m'aguiller sur le sujet (sic) ».

10) Par courriel du 16 décembre 2019, M. F_____ a confirmé sa disponibilité le 22 janvier 2020. En effet, un rendez-vous lui semblait « indispensable afin de prendre connaissance de tous les éléments nécessaires à notre compréhension ».

11) Dans un courriel de réponse subséquent du même jour, M. G_____ s'est déclaré « abasourdi » par la teneur du courriel de M. D_____ au vu de

l'historique du dossier. Cela faisait plus de deux ans qu'il savait qu'une autorisation de construire devait être déposée. Lui-même n'entendait dès lors procéder à aucune séance et ordonnerait les seules mesures qui s'imposaient, soit la remise en état de la situation conforme au droit et cela dans un délai défini. Cela étant, M. A_____ restait libre de déposer un dossier dans l'intervalle.

12) Par décision du 20 décembre 2019, après avoir constaté qu'aucune demande d'autorisation de construire n'avait été déposée dans le délai fixé au 15 septembre 2017 et que de surcroît, selon les dires du mandataire, l'arrêt de chantier n'avait pas été respecté, l'office des autorisations de construire a infligé une amende administrative de CHF 5'000.- à M. A_____. Le montant de cette amende tenait compte de son attitude à ne pas se conformer aux ordres du département ainsi que de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise. L'absence de collaboration active quant à l'issue du dossier, l'ancienneté de l'infraction, l'importance de la construction, la zone concernée, la mise devant le fait accompli du département étaient prises en compte à titre de circonstances aggravantes.

Il était pour le surplus ordonné à M. A_____ de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la remise en état du bâtiment n° 3_____ :

- selon la DD 5_____ concernant les sous-sols ;
- selon la DD 7_____ concernant le rez-de-chaussée et l'étage ;
- selon la DD 7_____ concernant les combles dont tout aménagement devait être supprimé ;

et de procéder à :

- l'évacuation de tous les containers et autres dépôts inesthétiques de la parcelle.

Un délai de soixante jours, dès la notification de la décision, lui était imparti à cette fin de même que pour produire un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette remise en état, sous menace de s'exposer, en cas de non-respect, à toutes nouvelles mesures et/ou sanction.

13) Le pli recommandé contenant cette décision ayant été retourné au département avec la mention « non réclamé », dite décision a été renvoyée le 7 janvier 2020 par pli simple à M. A_____, à l'adresse du bureau d'architecte.

14) Le 4 février 2020, M. A_____ a recouru contre la décision du 20 décembre 2019 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant à sa nullité, subsidiairement à son annulation.

Le bâtiment n° 3_____ était loué à l'hôtel I_____ qui y exploitait, sur deux niveaux, dix chambres hébergeant autant de résidents logés par l'Hospice Général. L'étage comprenait sept chambres avec salles de bains individuelles, une chambrette avec toilettes servant de dépôt, ainsi qu'un séjour ouvert avec cuisine. Le rez-de-chaussée comptait trois chambres avec salles de bains individuelles, dont une dotée d'une kitchenette. Cette division intérieure résultait de travaux de transformation entrepris sur la base de l'APA 9_____ prévoyant, notamment, la création de onze salles de bains au rez-de-chaussée et à l'étage. Il avait omis d'annoncer l'ouverture du chantier au département qui avait considéré l'APA 9_____ comme caduque. Il admettait s'être écarté de ladite APA en modifiant quelque peu les typologies lors de la démolition des cloisons pour doter chaque chambre d'une salle de bains.

Les combles n'ayant fait l'objet d'aucune transformation, la décision du département était sans objet sur ce point. Il en allait de même de l'ordre d'évacuer les « containers et autres dépôts inesthétiques », faute d'objets sur la parcelle répondant à cette définition.

Le département avait pour le surplus versé dans l'arbitraire, violé son droit d'être entendu, ainsi que les principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Ordonner la destruction de onze salles de bains à titre de représailles contre ce qui était ressenti comme un manque de collaboration constituait un acte arbitraire frappé de nullité. Par ailleurs, la remise en état du rez-de-chaussée et du 1er étage selon la DD 7_____ ne rétablirait pas une situation conforme au droit mais rendrait inhabitables les logements actuels, dès lors que l'accès à la salle de bains du 1er étage devrait se faire en traversant la chambre n° 5. Il en allait de même de l'ensemble des séjours sur les deux niveaux que la configuration en enfilade imposée par la DD 7_____ rendrait inhabitables faute de surface minimum, une fois déduites les surfaces de passage. Il n'existait dès lors aucun intérêt public à restaurer, au préjudice d'intérêts privés et publics prépondérants, notamment celui de pouvoir se loger dans un canton en pénurie chronique, un état de fait lui-même non conforme au droit.

La mise en état du sous-sol selon la DD 5_____ ne rétablirait pas non plus une situation conforme au droit, aucune transformation n'y ayant été effectuée autre que le changement de la chaufferie conformément à l'APA 8_____. Or, sa démolition aurait pour effet de rendre insalubre et inhabitable le bâtiment.

En tout état, la décision querellée était impossible à exécuter dans le délai de soixante jours. Elle occasionnerait de plus, outre un dommage économique important, la destruction de dix logements et la « mise à la rue » de leurs occupants, alors même que des mesures moins lourdes étaient possibles pour restaurer une typologie correcte du bâtiment, respectivement qu'il existait des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit au terme du processus de régularisation en cours.

La décision violait enfin le principe de la bonne foi et le droit d'être entendu de M. A_____, dès lors que le rendez-vous du 22 janvier 2020 proposé à son mandataire excluait qu'un ordre de démolition puisse être pris le 20 décembre 2019.

Un chargé de pièces comprenant notamment des plans du bâtiment n° 3_____, établis par M. D_____ en vue de sa mise en conformité, étaient joints.

15) Le 25 mai 2020, le département a conclu au rejet du recours.

Il constatait que M. A_____ avait procédé à un changement d'affectation d'une habitation en une activité commerciale, sans autorisation de construire.

Au fond, la décision querellée ne constituait aucunement une mesure de représailles. Elle avait été prise après une évaluation concrète et factuelle du dossier INF 10_____, étant précisé qu'en 2019, les compétences avaient effectivement été scindées au sein de l'office des autorisations de construire. M. F_____ était devenu responsable des APA et M. G_____ avait accédé à la fonction de chef du service de l'inspection de la construction et des chantiers, service qui avait repris le suivi des procédures d'infraction.

M. A_____ avait déjà été interpellé et amendé en 2017 pour les mêmes faits et un délai lui avait été accordé, à sa demande, pour déposer un dossier d'autorisation de construire selon la procédure DD. Vu le temps écoulé et le manque de collaboration de M. A_____, c'était à juste titre que M. G_____ n'avait pas jugé opportun de donner suite à la demande de rendez-vous de son mandataire, lui mentionnant toutefois la possibilité de « prendre contact avec la DAC pour la définition graphique des attentes de ladite dépose ». M. A_____ ne contestait enfin ni les travaux effectués, ni le fait qu'ils soient soumis à autorisation de construire. Aucune requête n'avait encore été déposée, ce qui démontrait son absence de volonté de tenter de régulariser la situation.

Les plans joints au recours ne lui ayant pas été soumis pour examen, sous forme de requête en autorisation de construire, il ne pouvait pas entrer en matière sur une éventuelle régularisation de la situation. Cela étant, il découlait de la pièce 8 que la chambre 5 ne respectait pas le minimum légal de 6 m^2. En outre, les plans versés sous pièce 7 ne correspondaient pas aux plans du 1er étage, selon la DD 7_____. De ce fait, les modifications à apporter pour correspondre à cette autorisation de construire étaient moins importantes. En tout état, M. A_____ ne pouvait se prévaloir du changement d'affectation et de l'augmentation illicite du nombre de logements pour s'opposer à la remise en état. II n'avait pour le surplus apporté aucune preuve, par exemple sous forme de reportage photographique, que tout aménagement dans les combles ait effectivement été supprimé et que les containers aient été évacués.

Au sous-sol, aucune remise en état n'était demandée concernant la chaufferie, M. A_____ devant se conformer aux plans, selon la DD 5_____, pour le surplus. La remise en état n'impliquerait enfin pas un chantier impossible à exécuter dans le délai de soixante jours imparti, puisque les travaux consistaient à remonter des murs séparatifs, les salles de bains n'étant pas présentes sur l'autorisation de construire DD 7_____, en force.

Les griefs de violation des principes de la proportionnalité, de la bonne foi et du droit d'être entendu, devaient être rejetés. M. A_____, récidiviste, ne démontrait pas de dommage économique et avait largement eu l'opportunité de tenter de régulariser la situation. Il était pour le surplus au courant de la réorganisation des services du département et reconnaissait lui-même que « le processus avait pris quelques retards (sic) ». Il avait été invité, à maintes reprises, à exercer son droit d'être entendu, en particulier le 29 mars 2017.

16) Dans sa réplique du 6 juillet 2020, M. A_____ a sollicité la suspension de la procédure pour une durée de quatre mois, le temps de formaliser le dépôt de l'autorisation de construire visant à « assainir la situation d'une manière complète et rationnelle ».

17) Le département s'est opposé à cette requête. M. A_____ avait largement eu le temps de préparer et déposer une autorisation de construire. S'il devait effectivement déposer une telle requête, il réexaminerait la question d'une éventuelle suspension de la présente cause.

18) Le 4 août 2020, M. A_____ a informé le TAPI qu'une demande d'autorisation de construire serait déposée dans une trentaine de jours.

19) Par jugement du 15 octobre 2020, le TAPI a rejeté le recours.

Le droit d'être entendu de M. A_____ n'avait pas été violé. Il n'avait nullement réagi suite au courrier du département du 29 mars 2017 listant en particulier les travaux et installations réalisés, respectivement érigées, sans autorisation sur sa parcelle. Il n'avait pas formulé d'observations dans le délai accordé. Il ne s'était pas davantage exécuté après l'amende infligée le 19 mai 2017, ordre lui étant par ailleurs fait de requérir une autorisation de construire relative aux travaux exécutés sans autorisation. S'en étaient suivis divers échanges de correspondance entre l'architecte du recourant et le département, lors desquels, à sa demande, un délai au 15 septembre 2017 lui avait notamment été accordé afin de déposer l'autorisation de construire requise. Tel n'étant alors pas encore le cas, le département était parfaitement légitimé à rendre sa décision du 20 décembre 2019, d'autant plus qu'avant son prononcé l'architecte du recourant avait admis que les travaux entrepris ne respectaient pas la règlementation en vigueur et que le dépôt d'une autorisation était nécessaire. M. A_____ n'ignorait enfin pas qu'en maintenant les constructions litigieuses sans régulariser la situation, il s'exposait à

une sanction de l'autorité compétente, comme déjà relevé dans son courrier du 29 mars 2017.

M. A_____ ne contestait pas que les travaux et installations visés par l'ordre de remise en état doivent et n'aient pas fait l'objet d'une autorisation de construire. Il n'avait jamais reçu d'assurance de la part du département concernant leur maintien. Malgré les délais accordés et l'écoulement du temps (plus de trois ans), il n'avait jamais déposé de demande d'autorisation de construire en vue de régulariser la situation. Dans ces conditions, il était retenu que M. A_____ avait renoncé à demander la mise en conformité des constructions et installations transformées, respectivement érigées, sans autorisation sur sa parcelle. L'autorité intimée n'avait dès lors pas à examiner si celles-ci étaient autorisables, avant de prononcer l'ordre de remise en état querellé.

La remise en état ordonnée, après un examen poussé du dossier par le département, respectait en outre le principe de la proportionnalité puisque les travaux et installations litigieuses avaient été réalisés, respectivement édifiées, sans autorisation de construire, qui plus est en zone agricole. Il existait un intérêt public certain au rétablissement d'une situation conforme au droit, le bâtiment présentant en outre des problèmes en termes d'habitabilité et sa nouvelle affectation n'ayant jamais été autorisée. M. A_____ ne pouvait pour le surplus se prévaloir d'une situation créée illicitement pour s'opposer à la remise en état. De plus, il n'alléguait pas que cette dernière serait impossible, ni qu'elle entraînerait un coût disproportionné. L'autorité intimée avait indiqué que les travaux consisteraient à remonter des murs séparatifs, les salles de bains en question n'étant pas présentes sur l'autorisation de construire DD 7_____, en force et que le chantier était exécutable dans le délai imparti de 60 jours.

Dans ces conditions, la décision du département du département n'était arbitraire ni dans ses motifs ni dans son résultat. Ainsi, il appartenait à M. A_____ de procéder à la remise en état du bâtiment n° 3_____ selon la DD 5_____ concernant les sous-sols, selon la DD 7_____ concernant le rez et l'étage et selon la DD 7_____ concernant les combles. De même il devrait évacuer tous les containers et autres dépôts inesthétiques de sa parcelle. Cela étant, si comme il le soutenait, certains des travaux de remise en état n'avaient pas lieu d'être, il lui appartiendrait de fournir au département un reportage photographique en attestant.

L'amende n'étant pas contestée, elle était confirmée tant dans son principe que dans sa quotité.

Il ressort encore de ce jugement que selon le site d'information en ligne SAD-Consult (http://etat.geneve.ch/sadconsult/sadconsult.asp?WCI=ConnectionHandler) consulté par le TAPI le 15 octobre 2020, aucune demande d'autorisation

n'avait alors été déposée en vue de régulariser les travaux entrepris sur la parcelle n° 1_____.

20) M. A_____ a formé recours contre ce jugement, reçu le 27 octobre 2020, auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) par acte expédié le 24 novembre 2020. Il a conclu préalablement à la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé sur la demande d'autorisation de démolition/transformation déposée le 10 novembre 2020 et, au fond, à l'annulation du jugement et partant de la décision du 20 décembre 2019.

Cette demande d'autorisation n'avait pu être déposée qu'à cette date, soit après que le TAPI avait statué, en raison de la crise sanitaire due au COVID-19, des nouvelles exigences légales en matière de loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et de la loi sur l'énergie du 18 septembre 1986 (LEn - L 2 30), nécessitant, en zone agricole, un bilan thermique, un rapport d'amiante, « une procédure selon le domaine de l'eau » et un rapport de synthèse d'un géomètre. Or, le géomètre était tombé longuement malade. Dans son courrier du 23 juillet 2020, le département ne s'était pas opposé à la suspension de la procédure pour le cas où une demande d'autorisation serait effectivement déposée. En application du principe de la bonne foi, il y avait dès lors lieu de présumer qu'il consentait à cette suspension, le temps de statuer sur la demande d'autorisation.

En tranchant trop rapidement, cette instance avait empêché l'examen pertinent de façon plus rationnelle et moins dommageable de restaurer une situation conforme au droit que le retour aux conditions anachroniques d'une autorisation vieille de quarante ans. Ce faisant, le TAPI avait violé le principe de proportionnalité au sens étroit. Le TAPI avait encore à tort omis d'annuler les points 3 et 4 de la décision entreprise, alors même qu'ils étaient sans objet en l'absence de transformations dans les combles et de présence de « containers et autres dépôts inesthétiques » susceptibles d'être évacués.

Au rang des faits nouveaux devant entrer dans l'appréciation du recours, la demande déposée le 10 novembre 2020, fondée sur une reprise de l'APA 9_____, « de sorte à rendre l'immeuble conforme au droit applicable en zone agricole moyennant la dérogation accordée à la parcelle […] » permettrait, en lieu et place des deux appartements de six pièces non conformes existants, la création de trois logements conformes au droit, neufs et agréablement situés, dont un dans les combles. Ces nouveaux appartements viendraient alimenter le marché asséché de l'immobilier genevois. En regard de cette perspective, l'ordre de remise aux conditions de la DD 7_____ n'aboutirait qu'à rendre inhabitables des logements qui l'étaient actuellement, dès lors que l'accès à la salle de bains du 1er étage devrait se faire en traversant la chambre n° 5. La configuration en enfilade imposée par la DD 7_____ rendrait de même, faute de surface minimum,

inhabitable l'ensemble des séjours sur les deux niveaux une fois déduites les surfaces de passage nécessaires.

Ainsi, l'intérêt public et privé au rétablissement d'une situation conforme au droit par la réalisation des travaux sollicités le 10 novembre 2020 l'emportait largement sur l'option du rétablissement d'une situation conforme à la DD 7_____.

Si l'autorité n'avait jamais laissé entendre qu'elle tolérait la situation contraire au droit prévalant sur sa parcelle, elle s'était en revanche clairement engagée à favoriser une solution pragmatique et rationnelle passant par le dépôt d'une autorisation complémentaire et évitant la démolition. C'était précisément ce à quoi s'employait M. F_____, qui avait fixé au 22 janvier 2020 un rendez-vous de travail qu'il qualifiait lui-même « d'indispensable » et M. D_____ lorsque la décision du département était venue interrompre le processus qui, il était vrai, avait pris quelque retard. M. F_____ excluait alors au nom du département qu'un ordre de démolition puisse être pris le 20 décembre 2019. Sa survenance violait les principes de la bonne foi et du droit d'être entendu et devait être annulée pour cette raison.

21) Le département a conclu, le 7 janvier 202_____, au rejet du recours.

Il maintenait son opposition à la suspension de la procédure. M. A_____ faisait une lecture approximative de son courrier au TAPI du 23 juillet 2020 qui indiquait seulement qu'il réexaminerait sa position sur la question de la suspension de la procédure si une demande d'autorisation était déposée. Le dépôt d'une telle autorisation postérieurement au jugement attaqué en disait long sur l'objectif de cette démarche. Sur cette base, il maintenait son opposition à la suspension.

Par ailleurs, l'instruction, actuellement en cours de la requête en autorisation, n'était pas de nature à remettre en cause le bien-fondé du jugement contesté. M. A_____ ne démontrait pas le contraire. La commission d'architecture (ci-après : CA) s'était d'ores et déjà exprimée de manière défavorable. Le respect des conditions de l'art. 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) n'était, à ce stade, pas démontré.

Le raisonnement du TAPI, qui avait considéré que la remise en état ordonnée respectait le principe de proportionnalité étant donné que les travaux avaient été réalisés sans autorisation et hors de la zone à bâtir, ne prêtait pas le flanc à la critique. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans une telle zone, les constructions violant le droit devaient être supprimées à moins que, à titre exceptionnel, l'écart constaté par rapport à ce qu'admettait le droit soit mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public. En l'espèce, les travaux litigieux ne sauraient être considérés comme mineurs s'agissant de la

transformation totale de plusieurs étages de la construction. L'intérêt public au respect de la zone agricole et à l'égalité devant la loi devaient en l'espèce l'emporter sur l'intérêt privé de M. A_____. Cela valait d'autant plus que, comme constaté par le TAPI, le bâtiment présentait des problèmes d'habitabilité.

M. A_____ ne démontrait pas que les conditions devant conduire à retenir une violation du principe de la bonne foi seraient remplies en l'espèce, notamment les engagements irréversibles qu'il aurait pris à la suite de la fixation du rendez-vous du mois de janvier 2020. De surcroît, le département avait indiqué, dans un courriel antérieur à la décision du 20 décembre 2020, qu'aucun rendez-vous n'aurait lieu et qu'une remise en état serait ordonnée. Enfin, le droit d'être entendu de M. A_____ n'avait pas été violé, puisqu'il avait largement eu la possibilité de s'exprimer avant la notification de l'ordre de remise en état. La procédure avait été entamée il y avait plus de trois ans et il n'avait pas saisi les diverses opportunités qui lui avaient été données pour exercer son droit d'être entendu. Il avait pu ensuite largement s'exprimer dans le cadre de la présente procédure. Qui plus est, il avait été informé que le rendez-vous dont il se prévalait n'aurait pas lieu.

22) Dans sa réplique du 11 février 202_____, M. A_____ a indiqué que le département jouait sur les mots en prétendant qu'il n'avait pas consenti à la suspension de la procédure. Il s'était engagé le 23 juillet 2020 à tout le moins à examiner sérieusement une telle option une fois en possession d'une demande d'autorisation de construire. Se fiant à la bonne foi de l'administration, M. A_____ avait consenti des efforts considérables en ce sens en déposant le 10 novembre 2020 une telle autorisation. Refusant la suspension, sans même examiner la demande déposée, le département violait le principe de la bonne foi. Si un certain agacement du département à l'égard de l'inertie dont lui-même avait fait preuve en 2017 et 2018 pouvait tout à fait se comprendre, cet élément émotionnel ne saurait en aucun cas justifier l'hostilité tenace qu'il lui vouait actuellement, étant relevé que cette autorité était tenue à la rationalité et à l'impartialité. Le refus d'examiner une demande d'autorisation permettant la mise en conformité du bien selon les critères actuels afin d'imposer une démolition/reconstruction punitive, car fondée sur les critères obsolètes d'une APA de 1969, relevait manifestement de la double peine, dès lors que l'amende constituait déjà une sanction.

23) Les parties ont été informées le 12 février 202_____ que la cause était gardée à juger.

24) Il sera revenu dans la mesure utile dans la partie en droit sur le contenu du dossier du département.

La demande d'autorisation « Transformations des appartements existants et création d'un appartement dans les combles » déposée le 10 novembre 2020, et

telle que produite sous pièce 11 du chargé de M. A_____ du 24 novembre 2020, ne contient aucune des annexes y mentionnées.

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 se plaint premièrement que le TAPI ait refusé la suspension de la procédure, visant l'amende de CHF 5'000.- infligée le 20 décembre 2019 et l'ordre de rétablissement d'une situation conforme au droit du bâtiment en cause aux sous-sol, rez-de-chaussée et 1er étage, de même que celui de procéder à l'évacuation des containers et autres dépôts inesthétiques de la parcelle, dans l'attente du dépôt d'une demande d'autorisation et qu'il ait statué avant même son dépôt, intervenu après la notification du jugement querellé, en novembre 2020. Il conclut à une telle suspension devant la chambre de céans. Le département s'y oppose.

a. Lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions (art. 14 al. 1 LPA).

b. En l'espèce, le sort de la demande d'autorisation déposée le 10 novembre 2020 est sans incidence sur l'issue du présent litige s'agissant de la question de l'amende.

En revanche, il pourrait avoir une influence sur les travaux réalisés et objets du présent litige/pour lesquels une autorisation est requise, concernant le rez-de-chaussée et le 1er étage de l'immeuble.

Toutefois, le recourant n'étaye pas, par exemple par la production des plans soumis en novembre 2020 au département, ni a fortiori ne démontre, en quoi l'ordre de remise en l'état querellé serait en contradiction avec les travaux projetés et non encore autorisés. Il a de son propre aveu procédé dès 2014 à des travaux non conformes à l'APA 9_____ dont il ne conteste au demeurant pas la caducité pour ne pas avoir annoncé l'ouverture du chantier, conformément à l'art. 4 al. 5 LCI.

Ainsi, alors qu'il ressort des plans soumis dans le cadre de l'APA 9_____, que le rez-de-chaussée devait compter deux appartements, soit l'un comptant une

chambre, un salon - cuisine - salle-à-manger et une salle de bains, et le second deux chambres, une salle de bains, un salon - cuisine - salle-à-manger, le recourant reconnaît qu'il compte en l'état au rez-de-chaussée, trois chambres avec salles de bains individuelles et au 1er étage sept chambres dotées également de salles-de-bains individuelles. Ainsi, la configuration actuelle n'est absolument pas conforme à l'autorisation du 28 novembre 2012, ce que le recourant ne soutient au demeurant pas. Sur la base du dossier qu'il a produit le 24 novembre 2020 devant la chambre de céans, il n'est nullement possible de savoir quelle est la situation envisagée dans le cadre de la plus récente demande d'autorisation, s'agissant en particulier des deux étages concernés par l'ordre de remise en état, et a fortiori de déterminer ce qui devrait être démoli/conservé si dite autorisation était délivrée.

Qui plus est, sans être contredit, le département indique que la CA a déjà préavisé défavorablement l'autorisation sollicitée et que le respect des conditions de l'art. 42 OAT n'est en l'état pas démontré.

Dans ces conditions, il ne se justifie pas de suspendre la présente procédure dans l'attente du traitement de ladite autorisation, étant rappelé que l'art. 14 al. 1 LPA prévoit une possibilité pour l'autorité, vu sa formulation potestative, et non une obligation d'une telle suspension.

C'est ainsi à juste titre que le TAPI a rejeté cette conclusion, présentée au demeurant uniquement au stade de la réplique du 6 juillet 2020.

Il ne peut davantage être fait droit à la requête en suspension sur la base de l'art. 78 LPA, l'autorité intimée y ayant clairement manifesté son opposition.

3) 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), non réalisée en l'espèce.

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).

4) Le recourant soutient que l'ordre de remise en état violerait les principes du droit d'être entendu et de la bonne foi. L'autorité intimée aurait rendu la décision litigieuse alors même qu'elle venait d'admettre un rendez-vous sur place pour examiner la situation.

a. À teneur de l'art. 41 LPA, les parties ont le droit d'être entendues par l'autorité compétente avant que ne soit prise une décision. Elles ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires.

b. Tel que 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 l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à 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 influer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.2 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 ; 136 I 265 consid. 3.2).

c. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Cst. exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; 129 I 161 consid. 4 ; 129 II 361 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_18/2015 du 22 mai 2015 consid. 3).

5) En l'espèce, l'intimé a, à compter du 29 mars 2017 déjà, attiré l'attention du recourant sur le fait que, des suites d'une inspection sur place, il avait été constaté que divers travaux avaient été effectués, respectivement étaient en cours, sans qu'aucune autorisation ne soit délivrée, aux rez-de-chaussée et premier étage. L'ordre lui a alors été intimé d'arrêter le chantier jusqu'à régularisation de la situation et un délai lui a été imparti pour faire part de ses observations. Le recourant n'a pas fait usage de cette première possibilité qui lui était donnée de faire valoir son point de vue. Il n'a ensuite pas contesté l'amende de CHF 3'000.- infligée le 19 mai 2017, venant sanctionner l'infraction commise. Dans le délai de trente jours imparti dans le courrier du département du 19 mai 2017, son architecte s'est manifesté, le 16 juin 2017, pour demander un délai de trois mois pour élaborer un dossier de mise en conformité. Ce délai lui a été accordé.

Il ne ressort ensuite pas d'autres éléments du dossier que le courriel de l'architecte du recourant du 13 décembre 2019, soit plus de deux ans après la fin du délai accordé au recourant au 15 septembre 2017, par lequel celui-là constatait que les travaux exécutés ne respectaient pas les règles de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et qu'il fallait donc qu'il dépose une demande d'autorisation de construire. Quand bien même il aurait pu être attendu de l'autorité qu'elle réagisse une fois le délai du 15 septembre 2017 dépassé, force est de retenir que le recourant n'a, et de loin, pas respecté ce délai pour déposer un dossier de mise en conformité.

Dans ces circonstances, il ne peut se plaindre qu'en définitive le rendez-vous sollicité le 13 décembre 2019 pour être « aguill[é] » sur la manière dont il devait

déposer la demande d'autorisation et pour lequel seul le nouveau chef du service des APA a confirmé, apparemment un peu précipitamment le 16 décembre 2019, sa disponibilité, le 22 janvier 2020, ne soit en définitive pas intervenu avant que ne soit prononcée la décision litigieuse le 20 décembre 2019. Le recourant n'a au contraire que pu comprendre d'un courriel explicite du 16 décembre 2019 également, du chef du service de l'inspection de la construction et des chantiers, qu'il était stupéfié d'une telle demande, alors même que le recourant savait qu'une autorisation de construire devait être déposée depuis plus de deux ans. La teneur de ce courriel ne pouvait être plus claire s'agissant d'en comprendre qu'il était exclu que le département procède à une nouvelle séance sur site et qu'il ordonnerait les seules mesures qui s'imposaient, soit la remise en état de la situation conforme au droit, le recourant étant libre dans l'intervalle de déposer un dossier. Là encore, le recourant n'a pas réagi.

Dans ces conditions, il doit être retenu que son droit d'être entendu a été respecté par l'autorité intimée. Le recourant savait, à compter du 29 mars 2017, ce qui était attendu de sa part et ne saurait retourner la situation à son avantage en se prévalant en sa faveur du temps qui a passé sans que l'autorité ne réagisse alors même que, dans l'intervalle, il a poursuivi les travaux litigieux, contrevenant à l'injonction d'arrêt du chantier. Il ne peut davantage dans ces conditions invoquer à bon escient une violation du principe de la bonne foi de l'autorité qui ne lui a nullement donné l'assurance qu'aucune décision ne serait prononcée avant un rendez-vous sur place, lequel lui a été sèchement refusé. Enfin, le recourant ne soutient à bon escient pas que le silence de l'autorité de plus de deux ans, faisant suite à une injonction de stopper les travaux jusqu'à régularisation de la situation, pouvait être de bonne foi interprété comme une permission de les poursuivre.

Il est au demeurant difficile au recourant de se prévaloir de sa propre bonne foi alors qu'il a menti au département dans son courrier du 26 août 2016 en prétendant que l'affectation des transformations intérieures pour le rez-de-chaussée et le 1er étage avait bien été respectée en lien avec l'APA 9_____, puisque tel n'était manifestement pas le cas comme déjà relevé.

6) Selon le recourant, l'ordre de remise en état violerait aussi le principe de proportionnalité.

a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 et al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700).

b. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, nul ne peut, sur tout le territoire du canton, 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 (let. b).

c. 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 notamment en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e 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).

d. De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions cumulatives :

- l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur ;

- les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation ;

- un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux ;

- l'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné, que ce soit par des promesses, par des infractions, des assurances ou encore un comportement des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi ;

- l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses (ATA/1030/2018 du 2 octobre 2018 consid. 6c ; ATA/1411/2017 du 17 octobre 2017 consid. 4a et les références citées).

e. Les critères de l'aptitude et de la subsidiarité sont particulièrement concernés lorsqu'un ordre de démolition pur et simple est envisagé. Ils impliquent en effet de déterminer si une - ou plusieurs - autre mesure administrative pourrait être préférée, le cas échéant en combinaison.

La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (...). Le postulat selon lequel le respect du principe de la

proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites », in Jean-Baptiste ZUFFEREY [éd.], Journées suisses du droit de la construction 2019, p. 218).

Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).

7) En l'espèce, le recourant ne soutient pas que les travaux litigieux, qui concernent selon le département le sous-sol, à l'exception de la chaufferie, le rez-de-chaussée et le premier étage, dateraient de plus de trente ans. Les travaux et installations visés par l'ordre n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de construire. Le recourant concède qu'ils sont soumis à une telle autorisation. Le recourant ne soutient ni ne démontre que les transformations litigieuses auraient été autorisées au moment de leur mise en place. Il reconnaît au contraire que les travaux en cause, qu'il a initiés en octobre 2014, selon courrier adressé au département le 26 août 2016, l'ont été en violation de la LGL. Considérant qu'il a retiré trois appartements du marché pour réaliser une résidence hôtelière de dix chambres avec salles-de-bains privatives, il ne peut être que suivi sur ce point. La situation des suites de ces travaux, comme déjà relevé, ne correspond nullement à celle ayant fait l'objet de l'autorisation du 28 novembre 2012, au demeurant caduque.

Il ne peut, vu les circonstances susmentionnées, se prévaloir d'assurances du département selon lesquelles des travaux pas même conformes à une autorisation caduque auraient été tolérés, l'arrêt du chantier ayant au contraire été ordonné après un passage sur place d'un inspecteur du département le 8 mars 2017 et une première amende infligée, respectivement un délai de trente jours pour déposer une demande d'autorisation relative aux travaux effectués sans droit lui ayant été imparti le 19 mai 2017, décision qu'il n'a pas contestée. Il reconnaît être passé outre cette injonction et n'a déposé la demande d'autorisation requise que le 10 novembre 2020, soit trois ans et demi plus tard. Comme déjà relevé, il ne peut avoir compris le silence du département pendant plus de deux ans, entre l'interpellation du 29 mars 2017 et sa réaction à la réception du courriel de son architecte, alors qu'il avait obtenu un délai au 15 septembre 2017 pour élaborer le dossier de mise en conformité, en décembre 2019, comme valant acquiescement des transformations réalisées sans droit.

Au vu de ces circonstances, les quatre premières conditions pour exiger une remise en conformité sont réalisées en l'espèce.

Ne reste qu'à déterminer si l'intérêt privé du recourant à maintenir les lieux en l'état l'emporte sur l'intérêt public. Tel ne saurait être le cas en l'espèce. Il existe en effet un intérêt public certain au rétablissement d'une situation conforme au droit, le bâtiment dans son état actuel présentant en outre des problèmes d'habitabilité. Sa nouvelle affectation n'a jamais été autorisée et elle est d'autant plus problématique que le bâtiment est sis en zone agricole. Le recourant ne saurait pour le surplus se prévaloir d'une situation créée illicitement pour s'opposer à la remise en état. Pour autant que la question du coût des travaux soit pertinente, dans la mesure où, comme décrit par le département dans ses observations du 25 mai 2020, ils pourraient être effectués en soixante jours puisque consistant à remonter des murs séparatifs, cette question n'est pas un frein à une remise en conformité des lieux. Dans la mesure où le département a d'ores-et-déjà indiqué que la CA se montrait défavorable aux transformations faisant l'objet de la requête en autorisation finalement déposée le 10 novembre 2020 et que la conformité du projet à l'art. 42 OAT posait problème, il apparaît que l'ordre de remise en état n'est en l'état pas en contradiction avec des transformations sur le point d'être autorisées. Enfin, le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour lui.

C'est ainsi à juste titre et sans abuser de son pouvoir d'appréciation ni violer le principe de proportionnalité que le département a ordonné la remise en conformité des trois étages touchés par les transformations litigieuses.

S'agissant des containers et autres objets encombrant les lieux, dont la présence a été constatée par l'inspecteur lors de son passage sur place le 8 mars 2017, ils ont peut-être d'ores-et-déjà été évacués de la parcelle. Il n'appartient cependant pas au département de le démontrer, mais bien au recourant qui, aux termes de la décision querellée s'est vu impartir un délai de soixante jours pour produire un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque la remise en état ordonnée. Il ne s'est pas exécuté à cet égard même au stade de son recours.

8) Le recourant ne fait valoir aucun grief spécifique à l'encontre de l'amende de CHF 5'000.-, que ce soit sur son principe ou sur son montant.

Il ressort de ce qu'il précède qu'il peut être qualifié de contrevenant à la LCI et au règlement d’application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01), au sens de l’art. 137 al. 1 LCI.

L’amende apparaît ainsi fondée dans son principe.

Le montant de CHF 5'000.- n'apparaît pas disproportionné au regard du montant maximum de CHF 150'000.- prévu par la loi et du comportement adopté par l'intéressé.

Le recours, en tout point mal fondé, sera rejeté.

9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'800.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et il ne lui 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 24 novembre 2020 par Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 15 octobre 2020 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'800.- à la charge de Monsieur 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, 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 Yves Nidegger, avocat du recourant, au département du territoire-OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf et Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste : le président siégeant :

F. Scheffre C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :