RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2779/2020, A/4436/2020 LCI JTAPI/536/2021

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 26 mai 2021

dans la cause

Monsieur A_____, représenté par Me François BELLANGER, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Monsieur B_____

EN FAIT

1. Monsieur A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____, feuille 2_____, de la commune de C_____, à l'adresse D_____. Sur cette parcelle, située en zone agricole, est érigée une maison d'habitation.

2. En date du 6 juin 2012, M. A_____ a déposé une requête en autorisation de construire auprès du département devenu depuis le département du territoire (ci-après : DT ou le département), portant sur la transformation et la surélévation de la maison.

3. Des travaux ayant débuté avant la délivrance de l'autorisation de construire, une procédure en vue de la régularisation de la situation a été initiée par le département.

4. Le 21 septembre 2015, l'autorisation de construire DD 3_____ a été délivrée.

5. En date du 23 septembre 2015, Monsieur E_____, architecte mandaté par le requérant, a fait parvenir au département un avis d'ouverture de chantier relatif à l'autorisation de construire.

6. Par décision du 22 octobre 2015, notifiée à M. A_____, le DT a ordonné la remise en état de la construction commencée conformément aux plans visés *ne varietur* (DD 3_____) et lui a imparti un délai de nonante jours pour déposer une requête en autorisation de construire complémentaire afin de tenter de régulariser la situation des aménagements extérieurs. En outre, une amende de CHF 10'000.- lui a été infligée.

7. Le recours interjeté contre cette décision a été admis partiellement par le Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) par jugement du 19 juillet 2016 (JTAPI/4_____) qui a réduit l'amende à CHF 6'000.-.

8. Le 20 avril 2017, l'architecte, pour le compte de M. A_____, a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur la construction et la transformation d'aménagements extérieurs divers en lien avec la DD 3_____.

9. En date du 18 février 2019, le DT a délivré l'autorisation de construire DD 3_____/3 et ordonné à M. A_____ de rétablir une situation conforme au droit dans un délai de 60 jours dès l'entrée en force de l'autorisation délivrée. Il était précisé qu'en cas de non-respect de la présente décision et sans nouvelles de sa part dans le délai imparti, il s'exposait à toute nouvelle mesure et/ou sanctions justifiées par la situation.

   Cette décision n'a pas été contestée.

10. Par courriel du 17 février 2020, suite à divers échanges entre Monsieur B_____, chef de l'inspection de la construction et des chantiers de l'office des autorisations de construire (OAC) et le conseil de M. A_____, l'OAC a accordé à ce dernier un délai au 28 février 2020 pour fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la remise en état ordonnée. Dans le même délai, une attestation globale de conformité (ci-après : AGC), ainsi qu'un jeu de plans conformes à l'exécution devaient être remis au département.

11. Le 28 février 2020, le conseil de M. A_____ a transmis à l'OAC un reportage photographique attestant de la remise en état des aménagements extérieurs de la parcelle n° 1_____. L'AGC relative à l'autorisation de construire complémentaire DD 3_____/3 était jointe à sa missive.

12. Par courrier du 12 mars 2020 envoyé à M. E_____, l'OAC lui a imparti un délai de 15 jours pour lui faire parvenir l'AGC ainsi que le plan conforme à l'exécution de la DD 3_____/1.

13. En date du 20 mars 2020, l'architecte a informé le département qu'il était en incapacité de travail jusqu'au 28 mars 2020 et que ses employés restaient à la maison en raison des recommandations de l'office fédéral de la santé publique (OFSP) en raison de la pandémie de COVID-19.

14. Par courriel du 23 mars 2020, l'OAC a accordé une prolongation de délai au 30 avril 2020 à l'architecte pour lui faire parvenir l'AGC ainsi que les plans d'exécution conformes à la DD 3_____/1.

15. En date du 11 mai 2020, l'architecte a informé l'inspection de la construction n'avoir pas encore eu le temps, en raison du COVID-19, de contacter M. A_____ concernant la date de fin du chantier. Il a ajouté que depuis l'obtention de l'autorisation, les travaux de rénovation avaient été entamés mais qu'ils n'étaient pas encore terminés. Il a précisé que l'autorisation DD 3_____ portait sur la rénovation d'un logement qui restait habité pendant les travaux.

16. Le 25 mai 2020, l'OAC tout en lui rappelant la teneur de l'art. 33A al. 2 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01), a demandé à l'architecte de lui indiquer dans quel délai l'achèvement des travaux concernant la DD 3_____/1 était prévu.

17. Sans réponse, l'OAC a relancé l'architecte par courriel du 11 juin 2020.

18. Comme ce courriel indiquait dans la rubrique concerne « travaux réalisés avant l'obtention de l'autorisation », M. E_____ a répondu par courriel du même jour au département, lui demandant de changer l'intitulé du message car il avait effectué des travaux après avoir reçu les autorisations nécessaires. À cette occasion, il a également indiqué n'avoir en l'état aucune autorité ou information sur le délai dans lequel M. A_____ en tant qu'« auto-entrepreneur » comptait

finir son chantier. Il précisait toutefois que les travaux seraient effectués dans un délai raisonnable.

19. En date du 9 juillet 2020, le DT, sous la signature de M. B_____ a infligé à M. A_____ une amende de CHF 2'000.- dont la teneur est la suivante :

« Concerne : I-5_____ - DD 3_____/1 & DD 3_____/3 parcelle 1_____, feuille 2_____, C_____ - D_____ - Travaux effectués avant obtention de l'autorisation de construire

Monsieur,

Référence est ici faite à notre courrier du 12 mars 2020 envoyé à E_____, mandataire professionnellement qualifié responsable des demandes d'autorisation de construire citées sous concerne, dont vous aviez reçu copie.

Faisant suite au courrier de Monsieur E_____ daté du 11 mai 2020 nous expliquant que les travaux n'étaient pas effectués sous sa responsabilité, nous vous ordonnons de fournir au département le nom du MPQ en charge de la direction des travaux, conformément à l'art. 6 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI).

Au surplus, le département vous inflige en vertu de l'art. 137 LCI, une amende administrative de Fr. 2'000.- payable au moyen du bordereau ci-joint. Le montant de cette amende tient compte de votre attitude à ne pas vous conformer aux mesures ordonnées en date du 22 octobre 2015 et du 18 février 2019 dans la mesure où les travaux n'ont pas été terminés dans le délai imparti.

Cela étant, en application des art. 129 ss LCI, le département vous ordonne dans un nouveau délai de 30 jours, à compter de la réception de la présente, de fournir une attestation globale de conformité accompagnée des plans conformes à exécution devra parvenir au département dans le même délai.

Enfin, il convient de rappeler qu'en cas de non-respect de notre ordre et/ou sans nouvelles de votre part dans le délai imparti, vous vous exposez à toutes nouvelles mesures et/ou sanction.

S'agissant d'une mesure d'exécution d'une décision en force, la présente ne peut faire l'objet d'un recours (art. 59 LPA), L'amende quant à elle peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif de première instance dans un délai de 30 jours dès sa notification ».

20. Par courrier du 15 juillet 2020, le conseil de M. A_____ s'est adressé à M. B_____ pour lui signaler le fondement erroné de l'amende prononcée, dès lors que M. E_____ avait été et continuait d'être le MPQ en charge du chantier

de son mandant. Il lui demandait en conséquence d'annuler l'amende pour éviter un recours.

21. Ce courrier étant resté sans réponse, le conseil de M. A_____ a relancé M. B_____ par courriel du 7 août 2020, l'échéance du délai de recours se rapprochant.

22. Le 20 août 2020, M. B_____ a répondu qu'il prenait note du fait que M. E_____ était toujours le mandataire de M. A_____. Par ailleurs, l'amende prononcée ne sanctionnait pas l'absence de MPQ mais le non-respect des mesures ordonnées le 22 octobre 2015 et le 18 février 2019. Il confirmait sa position communiquée le 9 juillet 2020 et refusait d'entrer en matière sur la demande de reconsidération. La présente décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès du tribunal.

23. Par courrier du 25 août 2020, le conseil de M. A_____ a annoncé au département qu'il allait recourir contre la décision du 9 juillet 2020.

    Il a également indiqué que son client demandait la récusation de M. B_____ dans la procédure en cours ainsi que toute autre procédure qui serait prise à son encontre, celui-là considérant que les comportements répétés de ce dernier démontraient une absence d'objectivité incompatible avec ses fonctions. Son attitude permettait clairement de mettre en doute sa partialité (*rec impartialité*).

24. En date du 11 septembre 2020, M. A_____ a formé recours auprès du tribunal contre la décision du 9 juillet 2020, concluant à son annulation et à la condamnation du département en tous les dépens, lesquels comprendraient une indemnité de procédure valant participation aux honoraires de son avocat. Ce recours a été enregistré sous le numéro de procédure A/2779/2020.

    L'amende était illégale car sans fondement, M. E_____ n'ayant pas cessé d'être le MPQ dans la procédure concernée. En infligeant l'amende, l'autorité intimée avait violé le principe de la bonne foi d'une manière tellement grave qu'il agissait de manière arbitraire.

25. Le 13 novembre 2020, le département a transmis son dossier au tribunal accompagné de ses observations. Il a conclu au rejet du recours et à la condamnation du recourant aux dépens de l'instance.

    La lecture que faisait le recourant de la décision du 9 juillet 2020 était non seulement erronée, mais empreinte de mauvaise foi. L'amende querellée ne trouvait pas son fondement dans ce que le département pensait à tort être un défaut de MPQ, mais principalement en raison du fait que les travaux litigieux n'avaient pas été terminés dans un délai raisonnable. Cette situation était liée au fait que l'ordre de remise en état ordonné le 22 octobre 2015 et confirmé par le tribunal le 19 juillet 2016 n'avait jamais été respecté.

Les travaux de rénovation relatif à la DD 3_____/1 avaient été entamés en octobre 2014, soit avant l'obtention de l'autorisation de construire finalement délivrée le 21 septembre 2015, mais ils n'étaient toujours pas terminés à ce jour, c'est-à-dire six ans plus tard, faute d'AGC en ce sens et malgré l'ordre donné.

En tout état, force était de constater que la suspension du chantier dépassait largement la durée minimale fixée par l'art. 33A al. 2 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01) et que les travaux n'avaient pas été réalisés dans un délai raisonnable.

L'ordre de remise en état du 22 octobre 2015 de la construction commencée, conformément aux plans visées *ne varietur* (DD 3_____), confirmé par le tribunal en date du 19 juillet 2016 n'avait jamais été respecté par le propriétaire de la parcelle. En outre, dès le 29 février 2020, le recourant était en demeure de fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la remise en état ordonnée. Dans le même délai devaient être fournis, une AGC, ainsi qu'un jeu de plans conformes à l'exécution.

Comme indiqué dans la décision litigieuse, le département faisait référence, d'une part, à sa missive du 12 mars 2020 et d'autre part, aux mesures ordonnées en date des 22 octobres 2015 et 18 février 2019. L'amende infligée reposait donc sur le fait que les travaux n'avaient pas été terminés dans un délai raisonnable.

À cet égard, bien que le département n'ait pas formellement imparti un nouveau délai au recourant pour achever l'ouvrage au sens de l'art. 33A al. 2 RCI, il ressortait du courriel du 17 février 2020 qu'il avait exigé la preuve que la remise en état ordonnée était respectée. Il n'était donc pas arbitraire d'appliquer cette disposition par analogie dans le cas d'espèce. Ainsi, le recourant avait non seulement ignoré l'ordre de remise en état de 2015 mais également violé l'art. 33A al. 2 RCI, puisque le délai raisonnable qu'il prévoyait était amplement dépassé. Partant, le grief portant sur l'illégalité de l'amende devait être écarté.

S'agissant de la quotité de l'amende, le département avait fait preuve d'une patience remarquable, certainement en raison de la crise sanitaire. Cela étant, l'attitude du recourant devait être qualifiée d'inadmissible. En effet, l'ordre de remise en état litigieux avait été réitéré à de nombreuses reprises, en vain. En outre, de nombreuses prolongations de délais lui avaient été accordées, les dernières arrivant à échéance le 28 février 2020, puis fin mars 2020, lesquelles n'avaient jamais été respectées par le recourant.

Enfin à ce jour, l'AGC ainsi que les plans d'exécution conformes n'avaient toujours pas été remis au département.

Pour le surplus, l'attitude du recourant après la commission d'infraction n'était pas exemplaire puisqu'il tentait de rejeter la faute sur le département. Incapable de reconnaître ses erreurs, le comportement du recourant démontrait une obstination certaine à ne pas respecter les ordres de l'autorité intimée et à la mettre de façon systématique devant une situation de fait accompli, trahissant ainsi une absence de considération pour le département et la législation applicable. Pour tous ces motifs la hauteur de l'amende de CHF 2'000.- pouvait même paraître clémente en l'espèce.

26. Par décision du 2 novembre 2020, le département a rejeté la demande de récusation formulée par M. A_____ à l'encontre de M. B_____.

27. En date du 16 novembre 2020, M. A_____ a saisi le tribunal d'un recours contre la décision du 2 novembre 2020, concluant à son annulation et à ce que le tribunal prononce la récusation de M. B_____ dans le cadre de la procédure d'infraction I/5_____ ainsi que toute autre éventuelle procédure à l'encontre de M. A_____. Cette cause a été enregistrée sous le numéro A/4436/2020. Le recourant a préalablement conclu à la jonction de cette cause avec la procédure A/2779/2020.

28. Le 1er décembre 2020, le DT s'en est rapporté à justice sur la requête de jonction. Il a, pour le surplus, persisté dans sa décision du 2 novembre 2020, précisant que M. B_____ s'en rapportait à la position du département.

29. M. B_____ ne s'est pas déterminé sur le recours du 16 novembre 2020.

30. En date du 10 décembre 2020, le recourant a répliqué dans la procédure A/2779/2020.

Lorsqu'une amende faisait directement référence à la violation d'une base légale, le destinataire de l'amende devait comprendre que son fondement était la violation de cette base légale. Le courrier du 9 juillet faisait référence à l'art. 6 LCI, imposant que l'exécution de travaux soit assurée par un MPQ ainsi que l'art. 137 LCI qui indiquaient que les personnes contrevenant à la loi étaient passibles d'une amende. Si, comme en l'espèce, le département reconnaissait ensuite que la base légale précitée n'avait pas été violée, soit qu'il n'y avait pas défaut de MPQ, il allait de soi que l'amende n'avait plus de fondement et devait être annulée. En indiquant dans ses observations que l'amende se fondait non plus, ainsi qu'il l'avait soutenu après avoir réalisé que le défaut de MPQ n'en était pas un, sur le non-respect des mesures ordonnées les 22 octobres 2015 et 18 février 2019, mais sur le fait que les travaux litigieux n'auraient pas été terminés dans un délai raisonnable, le département changeait le fondement de l'amende ; ce qui démontrait qu'elle était infondée et que le département cherchait à la maintenir quand bien même elle n'avait pas lieu d'être, accentuant l'acharnement dont il faisait preuve à son encontre.

31. Le 18 janvier 2021, le département a dupliqué, persistant dans son argumentation.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la LCI (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours interjeté par le destinataire de la décision du 9 juillet 2020 émise par le département, est recevable au sens des art. 57, 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

3. Le recourant entreprend également la décision du département du 2 novembre 2020 rejetant sa demande de récusation visant le fonctionnaire ayant prononcé l'amende du 9 juillet 2020.

4. La décision sur demande de récusation est une décision incidente, qui ne met pas fin à la procédure (art. 15 LPA; art. 45 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021 ; art. 92 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110) par opposition à une décision finale. En droit genevois, elle est susceptible d'un recours immédiat car elle cause un préjudice irréparable, le recourant ayant un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 126 V 244 consid. 2a ; ATA/1296/2017 du 19 septembre 2017 et la jurisprudence citée).

5. Conformément au principe général de l'unité de la procédure, le recours contre les décisions incidentes relève des attributions de l'autorité compétente pour connaître des recours contre la décision finale (ATA/541/2009 du 27 octobre 2009 ; Pierre MOOR, Étienne POLTIER, Droit administratif, volume 2, 3ème édition, p. 255 n° 2.2.4.2 et références citées.

6. En l'occurrence, dès lors que le tribunal est compétent pour connaître du recours contre l'amende précitée, sa compétence est donnée pour connaître du recours contre le rejet de la demande de récusation.

7. En tout premier lieu, le recourant sollicite la jonction des causes A/2779/2020 et A/4446/2020.

8. À teneur de l'art. 70 al. 1 LPA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

9. En l'espèce, les deux recours reposent sur un complexe de faits liés, concernant le prononcé d'une même amende par le département à l'encontre du recourant, de sorte qu'ils peuvent être traités en commun.

   Il convient dès lors d'ordonner leur jonction sous le numéro de cause A/2779/2020.

10. Découlant de l'art. 29 Cst., la garantie d'impartialité d'une autorité administrative ne se confond pas avec celle d'un tribunal (art. 30 Cst.) dans la mesure où la première n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion (ATF 125 I 209 consid. 8a ; 125 I 119 ; ATA/1779/2019 du 10 décembre 2019 consid. 3 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 2011, p. 242 ch. 2.2.5.2). Il y a toutefois équivalence de motifs de récusation entre instances administratives et judiciaires lorsqu'existe un motif de prévention, supposé ou avéré, qui commande d'écarter une personne déterminée de la procédure en raison de sa partialité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_389/2009 du 19 janvier 2010 consid. 2 ; ATA/1779/2019 précité consid. 3).

11. L'obligation d'impartialité de l'autorité découlant de l'art. 29 al. 1 Cst. permet - indépendamment du droit cantonal - d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur l'impartialité. Cette protection tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du membre de l'autorité est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée. Il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partiale. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 142 III 521 consid. 3.1.1 ; 131 I 24 consid. 1.1 ; 127 I 196 consid. 2b ; 125 I 209 consid. 8a ; 125 I 119 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_389/2009 précité consid. 2.1).

12. Les soupçons de prévention peuvent être fondés sur un comportement ou sur des éléments extérieurs, de nature fonctionnelle ou organisationnelle (arrêt du Tribunal fédéral 2C_171/2007 du 19 octobre 2007 consid. 5.1 ; Florence AUBRY GIRARDIN in Commentaire de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF - RS 173.110], 2014, n. 33 ad art. 34).

13. Au niveau cantonal, l'art. 15 al. 1 LPA prévoit que les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se retirer et sont récusables par les parties s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par

partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple (let. b), s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire (let. c) et s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (let. d).

14. Les art. 15 et 15A LPA sont calqués sur les art. 47 ss du code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC - RS 272 ; ATA/8/2019 du 8 janvier 2019 consid. 4b), ces derniers, tout comme les art. 56 ss du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0), avec lesquels ils sont harmonisés, étant calqués, à l'exception de quelques points mineurs, sur les art. 34 ss LTF, si bien que la doctrine et la jurisprudence à leur sujet valent en principe de manière analogique (arrêt du Tribunal fédéral 6B_621/2011 du 19 décembre 2011 consid. 2.2 ; Message du Conseil fédéral du 28 juin 2006 relatif au CPC, FF 2006 6841 ss, spéc. 6887 ad art. 45 [devenu l'art. 47 CPC] ; Message du Conseil fédéral sur l'unification de la procédure pénale, FF 2005 1125 s.).

15. Selon la jurisprudence relative à la récusation de juges dans le cadre de l'application des art. 15A al. 1 let. f LPA - correspondant à l'art. 34 al. 1 let. e LTF - et applicable à tout le moins par analogie à la récusation des membres des autorités administratives, d'éventuelles erreurs de procédure ou d'appréciation commises par une ou un juge ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention (ATF 116 Ia 14 consid. 5b ; ATA/237/2017 du 28 février 2017 consid. 5c). Seules des fautes particulièrement graves et répétées pourraient avoir cette conséquence ; même si elles paraissent contestables, des mesures inhérentes à l'exercice normal de la charge de la ou du juge ne permettent pas de suspecter celui-ci de partialité (ATF 141 IV 178 ; 113 Ia 407 consid. 2 ; 111 Ia 259 consid. 3b/aa). Une partie est en revanche fondée à dénoncer une apparence de prévention lorsque, par des déclarations avant ou pendant le procès, la ou le juge révèle une opinion qu'il a déjà acquise sur l'issue à donner au litige (ATF 125 I 119 consid. 3a).

16. Des décisions ou des actes de procédure viciés, voire arbitraires, ne fondent pas en soi une apparence objective de prévention. En raison de son activité, le juge est contraint de se prononcer sur des questions contestées et délicates ; même si elles se révèlent par la suite erronées, des mesures inhérentes à l'exercice normal de sa charge ne permettent pas encore de le suspecter de parti pris ; en décider autrement reviendrait à dire que tout jugement inexact, voire arbitraire, serait le fruit de la partialité du juge, ce qui est inadmissible. Seules des erreurs particulièrement lourdes ou répétées, constitutives de violations graves des devoirs du magistrat, peuvent ainsi justifier une suspicion de partialité, pour autant que les circonstances corroborent objectivement l'apparence de prévention (ATF 138 IV 142 consid. 2.3 ; 125 I 119 consid. 3e; ATF 116 Ia 135 consid. 3a).

17. Le Tribunal fédéral a encore rappelé que la procédure de récusation n'a pas pour objet de permettre aux parties de contester la manière dont est menée l'instruction et de remettre en cause les différentes décisions incidentes prises par la direction

de la procédure. Même dans ce cadre, seules des circonstances exceptionnelles permettent de justifier une récusation, lorsque, par son attitude et ses déclarations précédentes, la magistrate ou le magistrat a clairement fait apparaître qu'elle ou il ne sera pas capable de revoir sa position et de reprendre la cause en faisant abstraction des opinions précédemment émises (ATF 138 IV 142 consid. 2.3). D'autres motifs doivent donc exister pour admettre que la ou le juge ne serait plus en mesure d'adopter une autre position, de sorte que le procès ne demeure plus ouvert (ATF 133 I 1 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_755/2008 du 7 janvier 2009 consid. 3.2, in SJ 2009 I 233).

18. Selon un principe général, la partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchue du droit de s'en prévaloir ultérieurement (art. 15 al. 3 LPA ; ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 ; 138 I 1 consid. 2.2), dès lors qu'il serait contraire aux règles de la bonne foi de garder en réserve le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité pour ne l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (ATF 136 III 605 consid. 3.2.2).

19. En l'espèce, le recourant a saisi le département d'une demande de récusation visant M. B_____ le 25 août 2020, alors que celui-ci avait non seulement prononcé l'amende querellée le 9 juillet 2020, mais également déjà refusé d'entrer en matière sur la demande de reconsidération le 20 août 2020.

    Cela étant, compte tenu de l'effet dévolutif incomplet prévu par l'art. 67 al. 2, 1ère phrase LPA, il doit être admis que c'est à juste titre que l'autorité de première instance est entrée en matière sur cette requête.

20. Le recourant reproche à M. B_____ d'avoir fait preuve de partialité. Il considère qu'en maintenant l'amende querellée alors que selon lui, elle se fonderait sur une appréciation inexacte des faits et en refusant d'admettre une quelconque erreur de sa part, celui-ci aurait démontré une prévention certaine à son encontre, voire même de l'acharnement. Ce faisant, le recourant critique une décision prise par l'intéressé inhérente à l'exercice de sa fonction, étant rappelé que celui-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation.

    Or, conformément à la jurisprudence rappelée plus haut, le fait que ce chef de service ait refusé d'entrer en matière sur la demande de reconsidération n'a pas à être considéré comme un indice de partialité voire une marque d'inimitié à l'égard du recourant. À ce sujet, il sera rappelé que la bonne application du droit par le département, sous la plume de M. B_____, sera examinée par le tribunal de céans dans le cadre de l'examen des griefs formulés contre l'amende.

    Le recourant n'allègue par ailleurs pas que par son attitude et ses déclarations précédentes, M. B_____ aurait clairement laissé paraître une apparence de prévention.

En conclusion, en l'absence d'éléments objectifs susceptibles de créer l'apparence d'une prévention, c'est à juste titre que le département a rejeté la requête de récusation. Le recours contre cette décision sera ainsi rejeté.

Enfin, il sera mentionné que selon la jurisprudence, une demande de récusation ne vaut pas pour toutes les procédures que la personne concernée conduit ou auxquelles elle participe ; il est nécessaire de la répéter ou de la spécifier pour chaque acte de procédure ou décision contesté (arrêt du Tribunal fédéral 5A_283/2015 du 28mai 2015 consid. 2).

21. Le recourant soutient que l'amende prononcée serait illégale, au motif qu'elle serait fondée sur un motif inexact soit, l'absence de MPQ.

22. 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).

23. L'art. 137 al. 1 LCI prévoit qu'est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la présente loi (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (let. b), aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). Le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation de la loi 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 (art. 137 al. 3 LCI). Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en commandite, d'une société en nom collectif ou d'une entreprise à raison individuelle, les sanctions sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom, la personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondant solidairement des amendes. Les sanctions sont applicables directement aux sociétés ou entreprises précitées lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables (art. 137 al. 4 LCI). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans (art. 137 al. 5 LCI).

24. L'art. 137 al. 1 LCI érige la contravention aux ordres donnés par le département (let. c) en infraction distincte de la contravention à la LCI et à ses règlements d'application (let. a et b). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 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 invoquer le principe ne bis in idem, dès lors que l'on réprime à chaque fois une autre période d'action ou d'omission coupables (Bernard CORBOZ, Les principales infractions, Berne 1997, p. 360). De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 3ème éd., 1991, n. 1721 et les références citées) (ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

25. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/263/2016 du 22 mars 2016 ; ATA/163/2014 du 18 mars 2014 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2011, p. 160 s. ch. 1.4.5.5).

26. 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 CP s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif, sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/611/2016 du 12 juillet 2016 consid. 10c et les références citées).

27. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

28. Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende, de sorte que le juge ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/611/2016 précité ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

29. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte et son mode d'exécution, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/611/2016 précité consid. 10c et les références citées ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_412/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.1 et les arrêts cités).

30. L'amende doit faire l'objet d'une évaluation globale, dans laquelle l'autorité administrative qui sanctionne - partant le juge qui contrôle sa décision - doit prendre en compte, dans un calcul d'ensemble, la nature, la gravité et la fréquence des infractions (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 ; Günter STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht - Allgemeiner Teil II : Strafen und Massnahmen, 2ème éd., 2006, p. 75 § 75 ; Sandro CHIMICHELLA, Die Geldstrafe in Schweizer Strafrecht, 2006, p. 39).

    L'amende doit également respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/611/2016 précité consid. 10c et les références citées ; ATA/824/2015 du 11 août 2015).

31. En l'espèce, le tribunal ne saurait suivre l'argumentation du recourant qui s'appuie sur une lecture manifestement erronée de la décision querellée. En effet, si d'une part, cette décision ordonne au recourant de fournir le nom du MPQ en charge de la direction des travaux – ordre que le département a subséquemment admis qu'il ne se justifiait pas - celle-ci sanctionne d'autre part, l'attitude du recourant consistant à ne pas s'être conformé aux ordres de remise en état, désormais définitifs, prononcés les 22 octobre 2015 et 18 février 2019, en relation avec « les travaux effectués avant l'obtention de l'autorisation de construire » comme le mentionne expressément la décision en cause.

    Faute d'avoir démontré que ces remises en état avaient dûment été exécutées, l'amende est dès lors fondée dans son principe.

32. S'agissant de sa quotité, il ressort du dossier que le recourant persiste depuis plusieurs années à ne pas se conformer, ou alors partiellement, aux décisions rendues à son encontre, ce qui dénote, pour le tribunal, une absence de considération des dispositions légales en vigueur et des décisions des autorités, malgré une première amende. Ainsi, s'agissant de sa quotité, le montant de CHF 2'000.-, reste tout à fait modeste au regard du montant maximum possible de CHF 20'000.- prévu par la loi et du comportement adopté par le recourant.

33. Par ailleurs, aucun élément au dossier ne laisse à penser que le paiement de l'amende occasionnerait au recourant des difficultés financières particulières (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 ATA/886/2014 du 11 novembre 2014), ce qu'il n'allègue au demeurant pas.

34. L'amende est ainsi également fondée quant à sa quotité.

35. Infondé, le recours sera donc rejeté.

36. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'300.- ; il est partiellement couvert par l'avance de

frais versée à la suite du dépôt du recours contre l'amende. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 11 septembre 2020 par Monsieur A_____ contre la décision du département du territoire du 9 juillet 2020 ;

2. déclare recevable le recours interjeté le 16 novembre 2020 par Monsieur A_____ contre la décision du département du territoire du 2 novembre 2020 ;

3. prononce la jonction des causes A/2779/2020 et A/4436/2020 sous le numéro de procédure A/2779/2020 ;

4. rejette les recours ;

5. met à la charge du recourant, un émolument de CHF 1'500.-, lequel est partiellement couvert par l'avance de frais ;

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

7. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Saskia RICHARDET VOLPI et Diane SCHASCA.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière