RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/909/2022 LCI JTAPI/903/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 5 septembre 2022

dans la cause

A_____ SA, représentée par Me Chris MONNEY, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. A_____ SA est une société anonyme inscrite au registre du commerce de Genève, dont le but social est l'exploitation d'une entreprise générale du bâtiment et du génie civil, la transformation et rénovation de biens immobiliers et entretien de jardins, l'achat et vente de biens immobiliers ainsi que la location de villas et de mobilier.

   Le 29 avril 2010, elle a acquis la propriété de la parcelle n° 1_____ située sur la commune de A_____ (ci-après : la parcelle), en zone agricole.

2. Le 20 août 2010, lors d'un contrôle sur place, un collaborateur du département des constructions et des technologies de l'information, devenue le département du territoire (ci-après : DT ou le département), a constaté que des travaux de construction avaient été engagés sur la parcelle précitée sans autorisation de construire.

3. Par courrier du 1er septembre 2010, le département a informé A_____ SA de ce constat et lui a accordé un délai de dix jours pour se déterminer. Il a également ordonné l'arrêt des travaux. Ce dossier d'infraction a été enregistré sous le n° I 1_____.

4. Le 3 décembre 2010, A_____ SA a déposé une demande d'autorisation de construire afin de tenter de régulariser la situation. Cette demande a été enregistrée sous le n° DD 1_____ sous la description « reconstruction et agrandissement d'une maison de weekend ».

5. Par décision du 9 mai 2011, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire DD 1_____ au motif que la construction projetée n'était pas destinée à une activité agricole et qu'elle ne pouvait faire l'objet d'une autorisation ordinaire. En outre, le bâtiment originel ayant été édifié illégalement, puis « mis au bénéfice d'un arrêté de maintien à titre précaire » le 17 août 1961, inscrit au registre foncier (mention 2005/_____), il ne pouvait faire l'objet d'une autorisation dérogatoire. Enfin, aucune des exceptions prévues hors de la zone à bâtir n'était réalisée.

6. Par décision du même jour, le département a ordonné à A_____ SA d'évacuer les éléments de construction créés illicitement et de remettre à l'état d'origine le terrain, dans un délai de nonante jours. Il lui a également infligé une amende administrative de CHF 2'500.-.

7. Par acte du 30 mai 2011, A_____ SA, sous la plume de son conseil, a formé recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre les deux décisions précitées.

8. Par jugement JTAPI/697/2012 du 29 mai 2012, devenu définitif à défaut d'avoir été contesté, le tribunal a rejeté les recours de A_____ SA.

9. Le 31 août 2012, le département a informé A_____ SA que, suite au rejet des recours susmentionnés par le tribunal, sa décision était devenue définitive et exécutoire. Un délai de soixante jours lui était accordé pour s'y conformer.

10. Par décision du 14 novembre 2019, le département a infligé une amende de CHF 5'000.- à A_____ SA qui n'avait pas respecté l'ordre de remis en état émis le 9 mai 2011. Il a lui a également imparti un délai de trente jour pour produire également un reportage photographique attestant de la remise en état de la parcelle.

11. Par nouvelles décisions des 24 janvier, 12 mars et 12 juin 2020, le département a infligé à A_____ SA trois amendes administratives de, respectivement, CHF 500.-, CHF1'000.- et CHF 1'500.-, pour non-respect de son ordre du 14 novembre 2019.

12. Par décision du 1er octobre 2020, le département a sanctionné A_____ SA d'une amende de CHF 5'000.- pour ne pas avoir entièrement respecté son ordre de remise en état. Un délai de trente jours lui était octroyé pour rétablir une situation conforme au droit et fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la bonne exécution de l'entier de l'ordre du 9 mai 2011.

    Suite à un constat sur place effectué le 15 septembre 2020 par un collaborateur de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), il s'était avéré que l'ordre du département de remettre la parcelle dans son état d'origine, soit le démontage complet du bâtiment n° 434, y compris l'évacuation des gravats, des divers matériaux de construction, des machines de chantier et des véhicules, n'avait pas été entièrement respecté. Les bâtiments n° 750 et n° 751 étaient, en l'état, tolérés au vu de leur ancienneté.

    La sanction tenait compte de l'attitude répétée de A_____ SA qui s'évertuait à ne pas se conformer à son ordre du 9 mai 2011, de son statut de professionnel de l'immobilier, de l'ancienneté de l'infraction, de l'absence de collaboration active quant à l'issue du dossier, de la zone concernée, hors zone à bâtir, ainsi que du fait accompli devant lequel le département avait été placé.

    Un délai de trente jours était octroyé à A_____ SA pour rétablir une situation conforme au droit et fournir un reportage photographique ou tout autre élément pouvant attester de la bonne et entière exécution de l'ordre du 9 mai 2011.

13. Par acte du 2 novembre 2020, A_____ SA sous la plume de son conseil, a formé recours auprès du tribunal contre cette décision, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation.

14. Par jugement JTAPI/1_____ du 22 avril 2021, le tribunal a rejeté le recours précité.

    La décision litigieuse se basait sur le non-respect des injonctions contenues dans le courrier du département du 12 juin 2020, qui ne faisait que répéter le contenu des courriers des 12 mars et 24 janvier 2020 réprimant le non-respect de l'ordre du 14 novembre 2019. Or, cette dernière décision faisait expressément mention de la décision du 9 mai 2011 et sanctionnait son non-respect, malgré sa validation par le jugement du tribunal du 29 mai 2012 (JTAPI/2_____).

    Le tribunal a d'abord rappelé que l'ordre de remise en état contenu dans la décision du 9 mai 2011 prévoyait que A_____ SA disposait d'un délai de nonante jours pour évacuer « les éléments de construction créés illicitement » et « remettre à l'état d'origine le terrain ». Il a ensuite retenu que « Le premier élément de l'ordre du département contenait ainsi déjà une indication claire que l'ordre ne se limitait pas à la simple démolition des bâtiments, mais à l'évacuation des éléments de construction, sous-entendu les éléments utilisés dans le cadre des travaux illicites », ajoutant que « si ce premier élément n'était pas tout à fait clair, il [était] également précisé que le terrain devra[it] être remis dans son « état d'origine », visant de toute évidence un objectif plus large que la simple démolition du bâtiment illicite, soit l'évacuation de tout ce qui a[vait] servi à la construction du bâtiment ». La décision du 1er octobre 2020 allait d'ailleurs dans ce sens, car elle énonçait qu'en sus du bâtiment illicite (bâtiment n°434), qui devait être détruit, les gravats, matériaux de construction, machines de chantier et véhicules devaient également être évacués. Le tribunal a enfin considéré que « Si des doutes subsistaient dans l'esprit de la recourante sur la portée de l'ordre de remise en état du département, il lui revenait de s'enquérir de ceci » mais qu'en réalité, elle était réfractaire à l'idée de ne pas pouvoir faire de sa parcelle l'usage qui lui convenait.

    Par ailleurs, le tribunal a confirmé l'amende dans son principe et dans son montant, relevant qu'il s'agissait de la quatrième amende consécutive qui, au vu des circonstances, ne semblait pas disproportionnée et apparaissait même clémente. Pour finir, il a attiré l'attention de A_____ SA sur son obligation de collaboration avec l'autorité intimée et sur le fait que les irrégularités qui subsisteraient encore sur la parcelle pourraient faire l'objet de nouvelles décisions de remise en état et, cas échéant, de sanctions.

15. Par courrier du 3 septembre 2021, le département a imparti A_____ SA un délai de trente jours pour transmettre un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque que la remise en état ordonnée par décision du 1er octobre 2020 avait été complètement exécutée. À cet égard, la décision du département, de même que toutes autres mesures et/ou sanction justifiées par la situation demeuraient, en l'état, expressément réservées.

16. Le 21 septembre 2021, A_____ SA, par l'intermédiaire de son conseil, a transmis quatre copies de photographies au département, montrant notamment la présence sur la parcelle de palettes en bois, de tables et de chaises, un banc, un abri, ainsi que divers objets non identifiables appuyés contre une haie ou abrités sous des bâches en plastique.

17. Par courrier du 5 novembre 2021, le département a rappelé à A_____ SA qu'il lui avait ordonné de remettre la parcelle située en zone agricole dans son état d'origine, y compris l'évacuation des divers matériaux de construction et palettes. Or, il ressortait d'un contrôle sur place que les photographies qu'elle lui avait transmises ne reflétaient pas la réalité de la parcelle et, qu'à ce jour, l'ordre de remise en état n'avait pas été entièrement respecté. Un tel comportement ne pouvait être toléré sous aucun prétexte et devait être sanctionné. Partant une amende administrative de CHF 2'000.-, lui était infligée, en application de l'art. 137 LCI. Ce montant avait été fixé en tenant compte du fait qu'elle ne se conformait pas aux ordres du département.

    Par ailleurs, un nouveau délai de trente jours lui était imparti, en application des art. 129ss LCI pour prendre rendez-vous avec le signataire de ce courrier afin d'effectuer un contrôle sur place et vérifier la bonne exécution de l'ordre. En cas de non-respect de l'ordre et/ou sans nouvelle de sa part dans le délai imparti, elle s'exposait à toutes nouvelles mesures et/ou sanction justifiées par la situation.

18. Par décision du 18 février 2022, le département a infligé une amende administrative de CHF 8'000.- à A_____ SA, en application de l'art. 137 LCP, se référant à l'ordre du 5 novembre 2021 « ainsi qu'au contrôle sur place du 17 novembre 2021 » [qu'aucune pièce du dossier ne documente, mais sur l'existence duquel s'accordent les deux parties dans leurs écritures]. Force était de constater qu'à ce jour, cet ordre n'avait toujours pas été entièrement respecté. Cette manière d'agir ne pouvait être tolérée sous aucun prétexte et devait être sanctionnée. Le montant de l'amende avait été fixé en tenant compte de l'ancienneté de l'infraction, de l'absence de collaboration active quant à l'issue du dossier et de la zone concernée hors zone à bâtir.

    De plus, un nouveau délai de trente jours était imparti, en application des art. 129ss LCI pour produire un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la bonne exécution de l'ordre. En cas de non-respect et/ou sans nouvelle de sa part dans le délai imparti, elle s'exposait à toutes nouvelles mesures et/ou sanction justifiées par la situation.

    S'agissant d'une mesure d'exécution, ce courrier ne pouvait pas faire l'objet d'un recours. L'amende pouvait en revanche être contestée dans un délai de trente jours.

19. Par courriel du 24 février 2022 adressé au département, A_____ SA a sollicité la reconsidération de la décision précitée, alléguant avoir immédiatement pris les mesures qui s'imposaient, suite au courrier du 5 novembre 2021. Elle produisait les photographies qu'elle avait prises mi-novembre 2021 afin de démontrer la remise en état de la parcelle. Pour une raison inconnue, ces dernières n'avaient pas été transmises au département, ce dont elle s'excusait, en espérant que la situation était désormais rétablie.

    Produites par A_____ SA dans la présente procédure, ces photographies montrent la parcelle en cause partiellement recouverte de neige. On y distingue notamment, appuyés contre l'un des abris, différents objets de plus ou moins grande taille tels que panneaux ou poutrelles ou, rangés contre une haie, différents objets tels qu'un godet de pelle mécanique ou autres objets ressemblant à des éléments de chantier (notamment plaques de base pour barrière type « Schake »).

20. Par courrier du 22 mars 2022, le département a informé A_____ SA qu'il maintenait sa décision du 18 février 2022 et qu'il lui était loisible de recourir à son encontre, dans la mesure où elle n'était pas encore entrée en force.

    Par ailleurs, conformément à la jurisprudence fédérale, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteignait pas après trente ans pour les constructions érigées en dehors de la zone à bâtir, si bien que les autorités pouvaient en ordonner la démolition, quelle que soit leur date de construction. Or, les bâtiments n° 750 et n°751, situés en zone agricole sur la parcelle, avaient été réalisés sans autorisation. Avant que le département ne se détermine sur la suite à donner à cette affaire, A_____ SA était invitée à exercer son droit d'être entendu dans un délai de dix jours, toutes mesures et/ou sanction justifiées par la situation demeurant, en l'état, expressément réservées.

21. Par acte du 21 mars 2022, A_____ SA (ci-après : la recourante), sous la plume de son conseil, a recouru auprès du tribunal contre la décision du département du 18 février 2022, concluant, sous suite de frais et dépens, à ce qu'un transport sur place soit ordonné et à l'annulation de la décision du 19 [recte : 18] février 2022.

    Après avoir rappelé l'historique du dossier, la recourante a indiqué que la décision attaquée s'inscrivait dans le dénouement d'un litige qui remontait à 2012. Dans ce contexte le tribunal de céans avait rendu un jugement en date du 22 avril 2021 dans lequel il n'avait pas manqué de souligner le manque de clarté de la portée de l'ordre de remise en état et avait dû interpréter les courriers successifs du département.

    Cela étant, il était apparu début novembre 2021 que A_____ SA n'avait pas complètement évacué certains matériaux présents sur la parcelle. Le 17 novembre 2021, son administrateur avait rencontré sur place un inspecteur du département qui lui avait demandé d'évacuer un tas de palettes et des matériaux encore

entreposés. L'administrateur s'était alors engagé à y donner suite et à en apporter la preuve photographique, ce qu'il avait fait par courriel du 17 décembre 2021. Il avait ainsi été surpris de recevoir la décision litigieuse. Le 24 février 2022, après avoir contacté le département, il avait appris que ce dernier n'avait jamais reçu les photographies. Il s'était ensuite avéré qu'une faute de frappe s'était glissée dans l'adresse du destinataire du courriel précité. L'administrateur avait alors immédiatement transmis les photographies au département, en sollicitant la reconsidération de sa décision qui reposait sur un problème de communication et non d'un mépris de la loi. Or, non seulement le département avait maintenu sa sanction, mais il avait annoncé qu'il considérait qu'une « remise à l'état initial » de la parcelle impliquait de démolir les bâtiments n° 750 et n° 751 en contradiction avec la teneur de son courrier du 1er octobre 2020 annonçant qu'ils étaient tolérés. Même si les auteurs de ces deux déclarations n'étaient pas les mêmes, il en allait du principe de la bonne foi de l'administration. En outre, la jurisprudence citée donnait à l'autorité la possibilité d'ordonner la démolition d'une construction de plus de trente ans mais ne l'imposait pas.

Même si le présent recours ne portait pas stricto sensu sur la démolition de ces bâtiments, la déclaration d'intention du 22 [recte : 21] mars 2022, laissait penser que la lourde sanction infligée à la recourante en tenait déjà compte. En effet, le refus de reconsidérer une amende de CHF 8000.- pour avoir simplement tardé à transmettre une preuve photographique de mise en conformité ne dispensait pas le département d'effectuer une inspection qui lui aurait permis de constater que ses instructions du 17 novembre 2021 avaient été respectées. Dans ces circonstances, le prononcé et le maintien d'une telle amende étaient arbitraires et totalement disproportionnés. Cette situation apparaissait d'autant plus choquante, au regard de la tolérance dont le département avait fait preuve s'agissant de nombreuses parcelles voisines.

La recourante a produit diverses pièces à l'appui de son recours.

22. Dans sa réplique du 12 mai 2022, le département a conclu au rejet du recours.

La recourante considérait avoir respecté l'ordre de remise en état et estimait que le fait qu'il n'en avait pas reçu la preuve ne suffisait pas à fonder la sanction. Elle lui faisait grief d'avoir violé les principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire, de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Or, le 5 novembre 2021, un délai de trente jours avait été accordé à la recourante pour prendre contact avec un représentant du département afin qu'il vérifie, sur place, la bonne exécution de l'ordre de remise en état. Lors du constat effectué le 17 novembre 2021, il était apparu que la remise en état n'était pas complète, ce que la recourante admettait. Ainsi, quand bien même elle aurait remédié à cette situation et produit des photographies le 17 décembre 2021, il n'en demeurait pas moins que la parcelle litigieuse n'avait pas été entièrement remise en état au

moment de la visite effectuée un mois plus tôt. Cela constituait indéniablement une faute et suffisait à justifier l'amende dans son principe. C'était d'ailleurs pour ce motif que département avait considéré, le 22 février 2022, que la transmission du reportage photographique n'était pas de nature à modifier la décision litigieuse.

Par ailleurs, pour fixer le montant de l'amende, le département avait notamment tenu compte de l'important laps de temps, soit plus de dix ans, dont la recourante avait disposé pour exécuter l'ordre de remise en état, de l'importance de l'intérêt public sur lequel était fondée l'interdiction de construire hors zone à bâtir qui avait pour conséquence que son insoumission lésait un bien juridiquement protégé considérable. À cela s'ajoutait le fait que la violation de l'ordre de remise en état constituait une récidive et que les précédentes sanctions n'avaient pas influé le comportement de la recourante. Elle avait également produit, à deux reprises, des reportages photographiques censés attester du respect de l'ordre donné alors que tel n'était pas le cas.

Enfin, la recourante n'avait pas démontré une violation du principe de la bonne foi. La régularité des décisions émises à son encontre suffisaient à démontrer que le département n'avait jamais renoncé à ce que son ordre soit exécuté. En outre, une vague référence, de surcroît non documentée, à des situations similaires, ne suffisait pas à établir une violation du principe de l'égalité de traitement.

Pour le surplus, le département ne se prononcerait pas sur les éléments en lien avec les bâtiments n° 750 et n° 751 qui ne faisaient pas l'objet de la décision litigieuse.

23. La recourante, sous la plume de son conseil, a dupliqué le 25 mai 2022.

Le département avait toujours entretenu un « flou » au sujet de l'étendue de la remise en état et elle avait fait l'objet d'une amende très élevée, alors qu'elle avait remis la parcelle en état « selon sa compréhension de l'ordre ». Or, à teneur de son courrier du 11 mars 2022 le département considérait que la parcelle n'avait toujours pas été remise en état, « dans le sens où il l'entendait implicitement ». Il se pouvait ainsi que l'amende infligée visait en réalité à sanctionner l'existence des bâtiments n° 750 et n° 751 sur la parcelle. Le collaborateur du département ayant infligé l'amende ignorait ainsi manifestement le fait qu'un de ses collègues avait précédemment engagé le département en indiquant tolérer leur existence.

Cela étant, la recourante avait relevé dans son recours que la parcelle litigieuse se trouvait dans un secteur qui avait perdu sa vocation agricole depuis plusieurs décennies. Les cartes versées à la procédure montraient d'ailleurs de nombreux bâtiments et une importante fragmentation parcellaire. « Hasard du calendrier », deux jours après le dépôt du recours, comme cela ressortait de deux articles annexés, la presse avait révélé que le département avait entrepris une vaste opération dans ce secteur, en ordonnant soudainement à tous les propriétaires,

dont ceux des jardins familiaux, de débarrasser sous soixante jours tout leur matériel et de détruire toutes les constructions. Face à l'incompréhension suscitée par cette soudaine opération, le Conseiller d'État en charge du département avait décrété un moratoire le 6 avril 2022. Ces faits nouveaux tendaient à confirmer que le montant substantiel de l'amende infligée à la recourante ne serait pas fondé sur la remise tardive de la preuve photographique, mais sur la volonté du département de la contraindre à faire un terrain vierge de sa parcelle.

Le département avait persisté à entretenir le « flou » sur ce qu'il entendait par « remise dans son état d'origine », tout en reprochant systématiquement à la recourante de ne pas s'être conformée à son injonction, comportement qui n'était pas compatible avec celui qu'un justiciable pouvait attendre d'une autorité de droit public.

24. Dans sa détermination du 15 juin 2022, le département a persisté dans ses conclusions.

Les arguments de la recourante en lien avec la portée de l'ordre de remise en état n'étaient d'aucune pertinence, cette mesure étant entrée en force. Il en allait de même des nouvelles pièces produites, dès lors que la présente cause avait pour objet le non-respect avéré d'un ordre de remise en état et non pas un ordre de remise en état dont le délai pouvait être suspendu.

EN DROIT

1. Le tribunal 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 est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. La recourante a sollicité un transport sur place.

4. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285

consid. 6.3.1 et les arrêts cités). Toutefois, ce droit ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.1 ; 2C_946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1 ; 1C_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1).

5. Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'être entendu oralement (cf. art. 41 in fine LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_668/2020 du 22 janvier 2021 consid. 3.3 ; 2C_339/2020 du 5 janvier 2021 consid. 4.2.2 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_725/2019 du 12 septembre 2019 consid. 4.1 ; 2C_1004/2018 du 11 juin 2019 consid. 5.2.1 ; 2C_1125/2018 du 7 janvier 2019 consid. 5.1 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b), ni à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, ce qui n'est pas le cas à Genève (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; 112 Ia 198 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1).

6. En l'espèce, la recourante, qui a eu l'occasion de s'exprimer par écrit à plusieurs reprises durant la procédure, a déjà exposé les motifs à l'appui de son recours. Elle a par ailleurs produit toutes les pièces qu'elle estimait utiles, notamment des photographies de la parcelle prises à différentes périodes, à l'appui de ses allégués. De plus, le dossier comporte tous les éléments nécessaires et suffisants permettant au tribunal de statuer sur le recours, de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête de la recourante tendant à l'organisation d'un transport sur place. Cet acte d'instruction, en soi non obligatoire, n'apparaît pas nécessaire pour trancher le litige, ce d'autant qu'il ne permettrait que de constater l'état de la parcelle à la date du transport sur place.

7. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/85/2022 du 1er février 2022 consid. 3a ; ATA/242/2020 du 3 mars 2020 consid. 2a). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une

procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire, dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/85/2022 du 1er février 2022 consid. 3a ; ATA/376/2016 du 3 mai 2016 consid. 2b et les références citées).

8. En l'espèce, l'objet du litige est l'amende de CHF 8'000.- prononcée le 18 février 2022, prise en application de l'art. 137 al. 1 let. c LCI. Cette amende a été infligée au seul motif que la recourante ne s'était pas entièrement soumise à l'ordre donné le 5 novembre 2021. Ce dernier consistait à obliger la recourante à prendre rendez-vous, dans un délai de 30 jours, avec le signataire de cet ordre, afin de réaliser un contrôle in situ et de vérifier ainsi la bonne exécution de l'ordre déjà donné le 1er octobre 2020.

   Le présent litige consiste donc à déterminer si la recourante a satisfait ou non à ses obligations découlant de l'ordre du 5 novembre 2021 et, en cas d'infraction, à vérifier si l'amende respecte les principes applicables en matière pénale. Partant, le tribunal n'entrera pas en matière sur les développements de la recourante qui excèdent le cadre du litige tel qu'il vient d'être rappelé, soit notamment ceux en lien avec les bâtiments n° 750 et n° 751 qui se trouvent sur la parcelle.

9. 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).

10. 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).

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). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) (insoumission à une décision de l'autorité). À l'instar de cette disposition pénale, la condamnation de l'auteur pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. a LCI n'a pas pour effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. S'il persiste dans son action ou son omission 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).

12. 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/422/2020 du 30 avril 2020 ; ATA/440/2019 du 16 avril 2019 ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/263/2016 du 22 mars 2016).

13. 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, sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (comme notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 2 et 3 et 107 CP ; ATA/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité ATA/313/2017 précité).

14. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. 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. La juridiction de recours 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 Cst. ; ATA/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité et les références citées).

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, 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/440/2019 précité ; ATA/319/2017 du 21 mars 2017 consid. 3d).

15. S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre administrative précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. L'autorité de recours ne la censure qu'en cas d'excès. Sont prises en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (ATA/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2018 du 23 mai 2019 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013).

16. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/220/2019 du 5 mars 2019 consid. 3e).

17. En l'espèce, suite à l'ordre donné à la recourante le 5 novembre 2021, un rendez-vous sur place a été organisé et a eu lieu le 17 novembre 2021. Bien que le dossier à disposition du tribunal ne contienne aucun procès-verbal ou autre trace documentant ce rendez-vous, son existence n'est pas remise en cause par la recourante, ni le constat qui a alors été effectué au sujet du fait que la parcelle en question n'avait toujours pas été entièrement remise en état. La recourante admet d'ailleurs dans la présente procédure qu'il restait encore à évacuer un tas de palettes et quelques matériaux.

    La recourante ne démontre en revanche pas, et ne le soutient pas non plus, qu'à la suite du rendez-vous du 17 novembre 2021, elle aurait cherché à organiser, dans le délai de 30 jours imparti par l'ordre du 5 novembre 2021, un nouveau rendez-vous sur place afin d'établir une fois pour toutes la remise en état de la parcelle. La recourante a ainsi clairement contrevenu à l'ordre précis qui lui avait été donné le 5 novembre 2021 et a de la sorte réalisé l'infraction visée par l'art. 137 al. 1 let. c LCI. Dans cette mesure, le fait que la recourante a par la suite adressé un reportage photographique au département, afin de démontrer la bonne exécution

de l'ordre de remise en état, n'est d'aucune pertinence par rapport à l'infraction consistant dans le fait de s'être soustrait à l'obligation d'organiser un nouveau contrôle sur place.

Le tribunal relèvera d'ailleurs que le fait d'avoir à nouveau envoyé des photographies à l'autorité intimée plutôt que d'organiser ce rendez-vous n'est que la continuation du comportement adopté par la recourante depuis plusieurs années, qui consiste à louvoyer en se fondant sur des photographies imprécises ou incomplètes (comme elle l'a encore fait par le reportage photographique adressé à l'autorité intimée le 21 septembre 2021), ou en insistant, comme dans la présente procédure, sur le soi-disant manque de clarté de l'ordre de remise en état qui aurait, selon elle, également été constaté par le tribunal dans son jugement JTAPI/1_____ du 22 avril 2021, alors qu'au contraire, le tribunal a souligné que les indications transmises à la recourante étaient claires et qu'il appartenait à cette dernière, si elle avait un doute, de se renseigner auprès du département.

Au demeurant, le tribunal relève que les photographies prises sous la neige, sur lesquelles se fonde la recourante pour soutenir dans la présente procédure que la remise en état de la parcelle serait désormais achevée, semblent malgré tout montrer l'entreposage de matériaux qui n'ont rien à faire en zone agricole, en particulier s'agissant de divers objets et matériaux se rapportant vraisemblablement à des chantiers.

18. Concernant le montant de l'amende, force est de constater que les précédentes sanctions n'ont pas eu l'effet escompté. Il s'agit en effet de la huitième amende infligée à la recourante depuis le 9 mai 2011 et, en dépit des décisions, des jugements et des sanctions prises à son encontre au cours des dix dernières années, la recourante persiste à se montrer réfractaire à une collaboration pleine et entière. Par ailleurs, comme l'a justement relevé le département, la recourante a disposé d'un important laps de temps de dix ans pour s'exécuter et l'infraction a été commise en zone agricole. Étant donné l'avertissement contenu dans le jugement JTAPI/1_____ du 22 avril 2021, qui qualifiait de clémente l'amende de CHF 5'000.- infligée à la recourante le 1er octobre 2020, l'amende de CHF 8'000.- prononcée en l'espèce ne saurait être réduite sans risque que la recourante continue à sous-estimer les obligations auxquelles elle est soumise. Le montant de l'amende devra ainsi être confirmé.

19. Comme déjà exprimé à réitérées reprises, il convient d'attirer expressément l'attention de la recourante sur son obligation de collaboration avec l'autorité intimée et sur le fait que les irrégularités qui, au-delà des éléments visés dans la présente cause, subsisteraient encore sur la parcelle, peuvent faire l'objet de nouvelles décisions de remise en état et cas échéant de sanctions.

20. Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté et la décision litigieuse confirmée.

21. 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), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais de même montant versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 21 mars 2022 par A_____ SA contre la décision du département du territoire 18 février 2022 ;

2. le rejette ;

3. met à la charge de la recourante un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

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

5. 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 : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Bénédicte MONTANT et Aurèle MULLER, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière