

# **GE\_GERICHTE JTAPI/1131/2024 vom 14. November 2024**

GE Cour de justice, 2024-11-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_1131\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1131_2024)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/1131/2024 du 14 novembre 2024

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/1131/2024 del 14 novembre 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés 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

#### **E. 1.1**

; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_392/2016 et 1C\_390/2016 du 5 septembre 2016 consid. 2.2 ; cf. aussi ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c).

#### **E. 1.2**

; 138 III 46 consid. 1.2 ; 137 III 324 consid.

#### **E. 05**

; art. 143 et 145 al. 1 LCI). 2. Dans la mesure où l'autorité intimée considère que son courrier du 18 octobre 2022 intitulé « renvoi d'entrée » ne constituerait pas une décision au sens de l'art. 4 LPA ou, au mieux, une décision incidente, ce point doit préalablement être examiné. 3. Selon l'art. 57 LPA, sont susceptibles d'un recours : a) les décisions finales ; - 12/20 - A/3164/2023 b) les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence ; c) les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse ; d) les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État. 4. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

#### **E. 5**

mars 2024 consid. 2.1 et les références citées).

#### **E. 6**

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de décision implique un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et les références citées). De simples déclarations, comme des opinions, des

communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C\_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 et les références citées).

- 13/20 - A/3164/2023

#### **E. 7**

Constitue une décision finale, celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'affaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, p. 256 n. 2.2.4.2 ; ATA/521/2020 du 26 mai 2020 consid. 3b). Est en revanche une décision incidente, celle qui est prise pendant le cours de la procédure et ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/521/2020 du 26 mai 2020 consid. 3b et les arrêts cités) ; elle peut avoir pour objet une question formelle ou matérielle, jugée préalablement à la décision finale (ATF 139 V 42 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_567/2016 et 2C\_568/2016 du 10 août 2017 consid. 1.3).

#### **E. 8**

De jurisprudence constante, l'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire constitue une décision incidente, dans la mesure où elle ne résout pas la question de savoir si la construction litigieuse, doit être autorisée a posteriori et, le cas échéant, dans quelle mesure elle doit l'être. L'obligation de déposer une demande d'autorisation de construire implique simplement la nécessité d'engager une procédure formelle qui, avec la collaboration du recourant, permettra de vérifier pleinement cette question et ses aspects de légitimité matérielle, ce qui aboutira à une décision finale sur la nécessité ou non d'un permis de construire et, le cas échéant, sur son octroi ou son refus (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_66/2023 du 23 février 2023 consid. 2.5). Cette décision ne met pas fin à la procédure mais constitue une simple étape dans le cours de celle-ci (ATA/1548/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4 ; ATA/433/2018 du 8 mai 2018 consid. 4 ; ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019 confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral 1C\_557/2019 du 21 avril 2020 ; ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 consid. 4).

#### **E. 9**

Dans un jugement du 27 avril 2023, le tribunal a retenu que le courrier du département refusant l'entrée en matière sur une demande d'APA devait être qualifié de décision incidente. Dans la cause en question, par ce courrier, le département refusait d'examiner la requête des recourants par la voie de la procédure accélérée, en les invitant à redéposer leur demande sous la forme d'une demande définitive pour qu'il l'instruise. Un parallèle pouvait dès lors être effectué avec ce qui prévalait en matière de demande de reconsidération dans la mesure où si le recourant prétendait que l'autorité devait entrer en matière, celle-ci devrait au moins rendre une décision sur ce point (cf. Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, N 1428 p. 493). Ainsi, on pouvait admettre que le courrier du département présentait un caractère décisionnel et produisait des effets négatifs pour les

recourants – de manière analogue à un refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération. Néanmoins, il convenait de garder à l'esprit qu'à ce stade, il n'était pas statué au fond sur leur demande, en l'occurrence de régularisation d'une infraction (construction sans autorisation), mais seulement sur le choix de la procédure à suivre. (JTAPI/483/2023 consid. 9).

- 14/20 - A/3164/2023

#### **E. 10**

Selon l'art. 5 al. 1 LCI, la demande préalable tend à obtenir du département une réponse sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet présenté. D'après la jurisprudence, elle constitue une demande simplifiée qui peut être présentée avant le dépôt d'un projet définitif. Elle vise à épargner aux intéressés d'être contraints de dresser des plans de détail et à l'administration de compulsier de tels plans, tant que les questions de principe n'auront pas été résolues (ATA/17/2023 du 10 janvier 2023 consid. 9b).

#### **E. 11**

Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste ainsi libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/1205/2023 du 7 novembre 2023 consid. 4.3 et les références citées).

#### **E. 12**

Le principe de l'économie de procédure commande à l'autorité de mener la procédure de la manière la plus raisonnable possible, en évitant des pertes de temps inutiles, des actes sans portée réelle, ou en facilitant le cheminement ordonné des opérations (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, n. 2.2.4.7 p. 264 s ; ATF 133 II 257 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_84/2012 du 15 décembre 2012 consid. 3.3.4, non publié in ATF 139 IV 137 ; ATA/414/2017 consid. 4c précité).

#### **E. 13**

Il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. En tant que l'interdiction du formalisme excessif sanctionne un comportement répréhensible de l'autorité dans ses relations avec le justiciable, elle poursuit le même but que le principe de la bonne foi (ATF 145 I 201 consid. 4.2.1 et les références citées). L'interdiction du formalisme excessif concerne ainsi la souplesse dont doit faire preuve une autorité ou une juridiction administrative dans l'application des règles de procédure et non la façon dont elle applique le droit de fond (ATA/993/2016 du 22 novembre 2016 consid. 5 ; ATA/228/2012 du 17 avril 2012 consid. 9).

#### **E. 14**

Le principe de la confiance s'applique aux procédures administratives. Selon ce principe, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent être compris dans

le sens que son destinataire pouvait et devait leur attribuer selon les règles de la bonne foi, compte tenu de l'ensemble des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (ATF 135 III 410 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 consid. 2.2.1 ; ATA/1031/2020 du 13 octobre 2020 consid. 4a et les références citées).

L'interprétation objectivée selon le principe de la confiance sera celle d'une

- 15/20 - A/3164/2023 personne loyale et raisonnable (ATF 116 II 431 consid. 3a ; ATA/399/2019 du 9 avril 2019 consid. 2).

### **E. 15**

En l'espèce, le courrier du 29 août 2023 du département fait suite à la requête préalable en autorisation DP 23\_\_\_\_\_ formulée le 11 juillet 2023 par la recourante. Ce courrier relève, qu'après examen, la requête est incomplète et/ou que le projet ne répond pas aux dispositions légales et réglementaires en vigueur et invite la recourante à déposer un nouveau dossier complété et/ou corrigé tenant compte du préavis défavorable de la DAC du 18 août 2023 annexé. La recourante conteste cette appréciation. Elle estime remplir les conditions pour la délivrance de l'autorisation préalable requise et que, par ce renvoi d'entrée, le département a tranché la question des droits à bâtir disponibles pour le projet. Elle doit être partiellement suivie en ce sens que par son courrier du 29 août 2023, le département se prononce effectivement sur l'une des conditions posées à la délivrance de l'autorisation préalable requise, à savoir celle de l'existence de droits à bâtir disponibles pour le projet, produisant, par son refus, des effets négatifs et contraignants pour la recourante de manière analogue à un refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération, respectivement à un ordre de déposer une autorisation de construire (si elle veut effectivement voir son projet se réaliser). En ce sens, le courrier du département présente un caractère décisionnel, tout comme cela avait été retenu dans le JTAPI/24\_\_\_\_\_ précité. Cela étant, et comme jugé par le tribunal dans son jugement précité ou en matière d'ordre de déposer une autorisation de construire, il doit ici également être retenu que, ce faisant et à ce stade, il n'est pas statué au fond sur la demande de la recourante, en l'occurrence d'octroi d'une autorisation préalable de construire, mais seulement sur l'une des conditions nécessaires en vue de sa délivrance, soit celle de l'existence de droits à bâtir disponibles. En conséquence, le tribunal parvient à la conclusion que le courrier du 29 août 2023 refusant l'entrée en matière sur la DP 23\_\_\_\_\_ doit être qualifiée de décision incidente, n'ayant pour objet qu'une première question matérielle, celle des droits à bâtir, jugée préalablement à la décision finale.

### **E. 16**

Reste à examiner si le recours interjeté contre cette décision incidente est recevable.

### **E. 17**

Les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours dans un délai de dix jours (art. 62 al. 1 let. b LPA), si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).

### **E. 18**

En l'espèce, la question du respect du délai de recours contre la décision du 29 août 2023 peut souffrir de rester indécise, dès lors qu'aucune voie de droit n'a

- 16/20 - A/3164/2023 été indiquée dans le courrier litigieux. Il ne saurait ainsi être reproché à la recourante d'avoir déposé son recours tardivement (art. 46 al. 1 et 47 LPA).

#### **E. 19**

L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/231/2017 du 22 février 2017 consid. 3c et les références citées).

#### **E. 20**

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un préjudice est irréparable au sens de cette disposition lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2 ; 133 II 629 consid. 2.3.1). Le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée, comme un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a ; ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas, en soi, un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1 ; ATA/305/2009 du 23 juin 2009 consid. 2b et 5b et les références citées). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 II 629 consid. 2.3.1 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1 ; 127 I 92 consid. 1c ; 126 I 97 consid. 1b). Savoir si un tel préjudice existe s'apprécie par rapport aux effets de la décision incidente sur la cause principale, respectivement la procédure principale (ATF 141 III 80 consid. 1.2 ; cf. aussi ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir la possibilité que la décision incidente lui cause un préjudice irréparable, et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies, à moins que celui-ci ne fasse d'emblée aucun doute (ATF 141 III 80 consid. 2.3.2).

#### **E. 21**

Le Tribunal fédéral a précisé, s'agissant de l'obligation de constituer un dossier en vue du dépôt d'une requête en autorisation, que si elle impose différentes démarches aux propriétaires concernés, on ne saurait considérer qu'elle cause un préjudice irréparable (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_278/2017 précité consid. 2.3.2).

#### **E. 22**

En l'espèce, ainsi que susmentionné, la décision querellée informe la recourante que sa requête est incomplète et/ou que le projet ne répond pas aux dispositions

- 17/20 - A/3164/2023 légales et réglementaires en vigueur et l'invite à déposer un nouveau dossier complété et/ou corrigé tenant compte du préavis défavorable de la DAC du 18 août 2023 annexé, sans aucunement préjuger de la décision finale quant à la délivrance de l'autorisation requise. Il appartient en effet à l'autorité d'établir les faits d'office (art. 19 LPA) et de réunir les renseignements pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 LPA). De surcroît, il n'est pas exclu qu'à l'issue de l'instruction de la DP, le département considère qu'il y ait lieu de délivrer celle-ci au vu des explications fournies par la recourante,

respectivement de la refuser pour d'autres motifs. Celle-ci conserve par ailleurs la possibilité de recourir contre la décision que prendra le département après instruction complète de sa demande, si elle l'estime infondée, cas échéant en contestant son appréciation s'agissant des droits à bâtir disponibles. En tout état, l'invitation à déposer un nouveau dossier complété et/ou corrigé tenant compte du préavis défavorable de la DAC du 18 août 2023 annexé, voire à demander le prononcé d'une décision finale sujette à recours sur la base du dossier déjà présenté, comme suggéré par le département dans ses écritures, n'impose que de simples démarches administratives, ce qui n'est pas susceptible de causer un préjudice irréparable au sens de la jurisprudence précitée.

### **E. 23**

Se pose encore la question de la seconde hypothèse visée par l'art. 57 let. c LPA, à savoir si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

### **E. 24**

Pour qu'une procédure soit « longue et coûteuse », il faut que la procédure probatoire, par sa durée et son coût, s'écarte notablement des procès habituels (arrêt du Tribunal fédéral 4A\_162/2015 du 9 septembre 2014 consid. 2 et les références citées ; cf. aussi ATA/16/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2c ; ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2d). Tel peut être le cas lorsqu'il faut envisager une expertise complexe ou plusieurs expertises, l'audition de très nombreux témoins, ou encore l'envoi de commissions rogatoires dans des pays lointains (ATA/16/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2c ; ATA/639/2014 du 19 août 2014 et les références citées).

### **E. 25**

En l'espèce, la présente procédure ne permet pas de trancher la question de fond, le département ne s'étant penché que sur la question des droits à bâtir disponibles, par économie de procédure. C'est précisément pour ce motif que le département a invité la recourante à déposer un nouveau dossier complété et/ou corrigé pour suite d'instruction, soit à formellement lui demander d'instruire le dossier, tel que déjà déposé, et de rendre une décision finale. À défaut, aucune autorité ne peut se prononcer valablement. La question de savoir si l'autorisation peut être délivrée n'est en conséquence pas l'objet du présent litige et, surtout, ne saurait être tranchée à ce stade.

- 18/20 - A/3164/2023 Quant aux émoluments, ils sont inhérents au dépôt de toutes demandes d'autorisation. La recourante ne saurait dès lors à la fois requérir que le département prenne une décision finale sur sa demande et se plaindre d'avoir à payer des émoluments en cas d'instruction de celle-ci, préalable nécessaire au prononcé d'une telle décision. La présente procédure de recours n'étant dès lors pas susceptible de déboucher sur une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA in fine), la seconde hypothèse visée par l'art. 57 let. c LPA n'est pas réalisée. Il ne peut enfin être reproché une violation du principe de l'économie de procédure, respectivement un quelconque formalisme excessif à l'autorité intimée, sa façon de procéder, par renvoi d'entrée, visant au contraire un meilleur respect desdits principes, en offrant au requérant la possibilité de choisir (sans perdre de temps dû à une instruction et sans avoir à payer les émoluments qui lui sont liés) soit de rectifier le tir en déposant un nouveau dossier complet/corrigé, soit de demander que le dossier tel que déposé initialement soit instruit (avec le temps de travail et les émoluments y relatifs) et qu'une

décision formelle soit rendue. Cela étant, il appartiendra au département de modifier sa pratique en intitulant ses renvois d'entrée de « décisions incidentes », avec indication des voies de droits et délais utiles, dès lors qu'ils produisent, comme rappelé ci-dessus, des effets négatifs et contraignants pour le requérant, sans toutefois statuer au fond sur sa requête.

**E. 26**

Les conditions de l'art. 57 let. c LPA n'étant pas remplies, le recours doit être déclaré irrecevable.

**E. 27**

S'agissant enfin de la demande d'intervention formulée par H\_\_\_\_\_ SA, le tribunal constate qu'en l'occurrence, la précitée n'a plus d'intérêt actuel à solliciter son intervention dans le cadre d'un recours déclaré irrecevable, cette possibilité – prévue par l'art. 147 al. 2 LCI - étant directement dépendante de l'existence d'un recours remplissant les conditions de recevabilité idoines. Partant, eu égard à l'irrecevabilité du recours, il sera constaté que la requête d'intervention est devenue sans objet, de sorte qu'elle sera écartée.

**E. 28**

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 réduit – au vu des circonstances - s'élevant à CHF 500.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Le solde de son avance lui sera restitué.

**E. 29**

Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 19/20 - A/3164/2023

- 20/20 - A/3164/2023

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.