

GE_GERICHTE JTAPI/231/2024 vom 14. März 2024

GE Cour de justice, 2024-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_231_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/231/2024 du 14 mars 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/231/2024 del 14 marzo 2024

Erwägungen

E. 3

Constitue une décision finale une décision qui met un terme à l'instance engagée (ATA/261/2009 du 19 mai 2009 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, n° 2.2.4.2, p. 256).

E. 4

Sont des décisions incidentes les décisions prises pendant le cours de la procédure, qui ne représentent qu'une étape vers la décision finale (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit. p. 225, n. 2.2.4.2 ; ATA/1260/2020 du 15 décembre 2020 consid. 2a et les arrêts cités). En principe, de telles décisions ne causent pas un préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA (ATA/360/2017 du 28 mars 2017 consid.

- 9/15 - A/403/2022 6a ; ATA/693/2012 du 16 octobre 2012) puisque la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci n'est généralement pas considérée comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATA/965/2023 du 5 septembre 2023 consid. 2.3 ; ATA/293/2013 du 7 mai 2013 et les références citées).

E. 5

Selon l'art. 57 LPA, sont notamment susceptibles d'un recours les décisions finales (let. a) et 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 (let. c).

E. 6

L'art. 57 let. c LPA, cité plus haut, a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110).

E. 7

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). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue pas en soi un préjudice irréparable. 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 138 III 190 consid. 6 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3.1 ; ATA/360/2017 du 28 mars 2017 consid. 6b et les arrêts cités ; ATA/16/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2b ;

ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). En particulier, l'obligation de constituer un dossier en vue du dépôt d'une requête en autorisation, si elle impose différentes démarches au propriétaire concerné, ne cause pas un préjudice irréparable (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3.1 ; 1C_470/2008 du 11 novembre 2008 consid. 2.3).

E. 8

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/433/2018 précité ; ATA/231/2017 du 22 février 2017 ; ATA/385/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/64/2014 du 4 février 2014).

E. 9

Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4).

E. 10

En l'espèce, la décision du _____ 2021 porte sur la question de la qualité de partie du recourant, sur la recevabilité de sa requête tendant à exiger de l'OCEau une intervention de sa part afin de mettre fin à l'occupation sans droit du domaine public que constitue le lac et sur l'interdiction faite à B_____ d'entreposer des grues et autres engins de chantier sur les barges litigieuses.

- 10/15 - A/403/2022 La décision en reconsidération du _____ 2022 a pour effet d'annuler le chiffre 3 de la décision du _____ 2021 – soit l'interdiction prononcée à l'encontre d'B_____ – et de ramener la situation à celle d'origine, soit le maintien du statu quo, tout en prononçant la suspension de la procédure d'instruction que la décision du _____ 2022 annonce rouvrir. Elle ne met ainsi manifestement pas fin à la procédure au fond s'agissant de la question de l'occupation du domaine public, de sorte qu'il s'agit d'une décision incidente. Le recours contre cette seconde décision n'est ainsi recevable que si les conditions de l'art. 57 let. c LPA sont remplies. Or, tel n'est pas le cas dans la présente espèce, puisque la perte de vue dégagée dont souffre le recourant ne saurait être constitutive d'un préjudice irréparable, comme l'a déjà admis le Tribunal fédéral dans son arrêt du _____ 2023 (19_____). Partant, la situation étant la même, il n'y a pas de raison de se départir de la solution à laquelle est arrivé le Tribunal fédéral s'agissant de cette question.

E. 11

Par ailleurs, la décision en reconsidération du _____ 2022, qui n'annule que le chiffre 3 du dispositif de la décision du _____ 2021, a ainsi pour effet d'en laisser subsister les chiffres 1 et 2, le premier consistant à dénier la qualité de partie du recourant et le deuxième consistant conséquemment à dénier la recevabilité de sa requête tendant à ce qu'il soit mis fin à l'occupation du domaine public par les barges litigieuses.

Or, à la lecture de la décision du _____ 2022, l'OCEau a accordé – à tout le moins implicitement – un régime de tolérance transitoire s'agissant de l'usage du domaine public lacustre, sur la base d'une application par analogie de l'art. 25 let. b de la loi sur l'occupation des eaux publiques du 19 septembre 2008 (LOEP - L 2 10) – selon lequel l'autorité peut prescrire au bénéficiaire ou à l'exploitant l'utilisation d'un ouvrage selon un mode particulier – dans l'attente de la décision du département quant au sort de l'instruction de la DD

7_____. La question de l'occupation du domaine public, s'agissant des corps-morts et des barges litigieuses, n'a ainsi pas encore été tranchée à ce jour de manière définitive par l'autorité compétente, mais est en cours d'instruction.

L'articulation entre les deux décisions susmentionnées a pour effet que l'on se trouve dans le cas d'une procédure en cours d'instruction, en attente d'une décision définitive sur le fond, mais dans laquelle la question de la qualité de partie d'un tiers a d'ores et déjà été tranchée – négativement – par une décision intermédiaire que l'on doit qualifier de décision sur partie (ATA/693/2012 du 16 octobre 2012). Or, l'intéressé a manifestement un intérêt à pouvoir faire immédiatement annuler cette dernière, sous peine de ne pouvoir défendre ses intérêts lorsque la décision au fond sera rendue.

Ainsi, la question qui reste à examiner dans la présente procédure est celle de savoir si le recourant – en sa qualité de voisin dénonciateur d'une situation qu'il estimait illicite et lui causant un préjudice – peut prétendre à voir sa qualité de partie reconnue dans le cadre de la procédure d'usage du domaine public lacustre en cause.

- 11/15 - A/403/2022

E. 12

Ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision (art. 7 LPA).

E. 13

Selon l'art. 60 al. 1 LPA, ont qualité pour recourir non seulement les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a), mais aussi toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).

E. 14

La jurisprudence a précisé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/1123/2020 du 10 novembre 2020 consid. 3b et les références citées). L'exemple le plus évident concerne la partie à la procédure qui a obtenu le plein de ses conclusions au stade antérieur de la procédure, et n'est dès lors pas lésée par la décision ou le jugement de première instance (ATA/1352/2020 du 22 décembre 2020 consid. 3b). L'intérêt à obtenir un jugement favorable doit être personnel, direct, immédiat et actuel (ATA/1352/2020 précité consid. 3d ; ATA/1123/2020 précité consid. 3c).

E. 15

L'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_2/2010 du 23 mars 2010 consid. 4). L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de la décision attaquée, ce qu'il lui appartient d'établir (ATF 120 Ib 431 consid. 1 ; ATA/1352/2020 précité consid. 3c).

E. 16

Selon la jurisprudence, le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1). L'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 512 consid. 5.1).

E. 17

La dénonciation est une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'État dans l'intérêt public. La dénonciation est possible dans toute matière où l'autorité pourrait intervenir d'office. En principe, l'administré n'a aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets, car l'autorité saisie peut, après un examen sommaire, décider de la classer sans suite ; le dénonciateur n'a même pas de droit à ce que l'autorité prenne une décision au sujet de sa dénonciation (ATF 133 II 468 consid. 2 ; 135 II 145 consid. 6.1 ; ATA/1123/2020 précité consid. 4c et les références citées). La dénonciation à l'autorité de surveillance ne confère pas la qualité de partie et ne

- 12/15 - A/403/2022 donne pas droit à obtenir une décision, ni celui d'être entendu, de consulter le dossier ou d'exiger des mesures d'instruction (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 1448 p. 497).

E. 18

Le Tribunal fédéral a précisé à différentes occasions que la question de savoir si un dénonciateur remplissait les conditions précitées et donc jouissait de la qualité de partie devait être résolue différemment selon les matières et les circonstances d'espèce. Afin d'opérer une délimitation raisonnable avec le « recours populaire », il reconnaît restrictivement la qualité de partie au dénonciateur, lorsque celui-ci pourrait sauvegarder ses intérêts d'une autre manière, notamment par le biais d'une procédure pénale ou civile. Il en va de même lorsque l'activité administrative s'en trouverait compliquée de manière excessive (ATF 139 II 279 consid. 2.3 et les références citées). En d'autres termes, le dénonciateur ayant un intérêt digne de protection à l'issue d'une procédure a la qualité de partie si cette procédure est le seul moyen pour lui de voir protégé son intérêt digne de protection, direct et spécial (arrêt du Tribunal fédéral 5A_422/2020 du 25 novembre 2020 consid. 1.4.3.3).

E. 19

L'utilisation du domaine public lacustre est régie notamment par la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 5), par le règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) et par la loi sur l'occupation des eaux publiques du 19 septembre 2008 (LOEP - L 2 10), applicable à l'occupation des eaux publiques cantonales et communales, de leur lit et de leurs rives publiques (art. 1 al. 1 LOEP) ainsi que son règlement d'application.

E. 20

En vertu de l'art. 4 LOEP, toute occupation excédant l'usage commun des eaux publiques, de leur lit et de leurs rives fait l'objet d'une permission ou d'une concession. Selon l'art. 5 LOEP, l'occupation excédant l'usage commun des eaux publiques concerne tout

empiétement dû à la pose ou à la construction d'un ouvrage permanent ou non permanent dans ou en bordure des eaux publiques (let. a) ou l'exercice d'activités commerciales ou sportives dans ou en bordure des eaux publiques (let. b).

Les permissions sont octroyées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 6 al. 1 LOEP). L'octroi d'une permission est assorti de conditions fixées par l'autorité (art. 7 al. 1 LOEP).

Une permission ou une concession peut être refusée, suspendue ou soumise à des garanties ou à des conditions, en cas de gêne ou de danger pour la navigation ou pour les installations portuaires, ou pour tout autre motif d'intérêt général, d'ordre esthétique ou environnemental notamment (art. 8 al. 1 LOEP). Une nouvelle permission ou une concession, de même que le renouvellement d'une permission ou d'une concession en vigueur, peuvent être refusés au requérant ou au bénéficiaire qui ne s'est notamment pas conformé aux prescriptions légales, contractuelles ou techniques, ou aux conditions fixées (art. 8 al. 2 LOEP).

- 13/15 - A/403/2022

E. 21

L'art. 13 al. 1 LDPu prévoit pour sa part que l'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission.

Les autorisations sont délivrées à titre précaire. Elles peuvent donc être retirées sans indemnité pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige (art. 19 LDPu)

E. 22

L'art. 1 RUDP énonce quant à lui que dans les limites de la loi et le respect des conditions liées à l'octroi de la permission, les particuliers disposent d'un droit à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2). Lors de l'octroi de la permission, l'autorité compétente tient compte des intérêts légitimes du requérant, de ceux des autres usagers du domaine public et des voisins, de ceux découlant des concessions ou droits d'usage exclusifs concédés par les autorités compétentes, ainsi que du besoin d'animation de la zone concernée (al. 3).

E. 23

En l'espèce, il ressort de la jurisprudence précitée que l'admission de la qualité de partie ne saurait être reconnue automatiquement à tout voisin se plaignant de nuisances, sous peine d'ouvrir la voie à d'innombrables procédures contentieuses risquant de rendre la tâche de l'autorité intimée excessivement difficile et longue. Comme susmentionné, afin d'opérer une délimitation raisonnable avec « l'action populaire », le Tribunal fédéral reconnaît restrictivement la qualité de partie au dénonciateur si cette procédure est le seul moyen pour lui de voir protéger son intérêt digne de protection, direct et spécial.

En l'occurrence, si la LOEP n'a certes pas pour objectif premier de protéger les usagers du domaine public, elle vise la régulation de l'usage qui peut en être fait, dans le cas particulier des eaux publiques. Il ne faut cependant pas perdre de vue que dans l'application de la législation relative à l'usage du domaine public lacustre précitée, plus particulièrement dans le cadre de l'octroi de permission d'usage accru du domaine public, comme c'est le cas de la procédure d'instruction à mener par l'OCEau, et en l'absence de normes spéciales prévues

dans le LOEP, les règles de la législation générale sur le domaine public continuent également de s'appliquer. En particulier, lors de l'examen de l'éventuel octroi de la permission d'usage accru, l'intérêt des autres usagers et voisins de la portion du domaine public concernée doit être pris en considération (art. 3 al. 1 RUDP). On peut ainsi déduire de ce qui précède que la protection des intérêts des voisins du domaine public constitue l'un des objectifs poursuivis par la régularisation des usages du domaine public concerné.

Sur cette base, il est indéniable que les éventuelles mesures qui pourraient être prises par l'autorité intimée suite dans le cadre de l'instruction de cette permission (notamment une suspension de l'instruction) peuvent influencer la situation du recourant, lequel a une vue directe et dégagée sur les barges litigieuses, de manière

- 14/15 - A/403/2022 plus spéciale que l'ensemble des autres riverains de la portion du domaine public concernée. À cet égard, le critère de distance entre la propriété du recourant et l'emplacement de mouillage des barges litigieuses évoqué par les parties n'est pas en soi déterminante. En effet, comme l'a admis le Tribunal fédéral, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285; arrêts 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; 1C_33/2011 du 12 juillet 2011 consid. 2.3 in DEP 2012 p. 9). Or, à teneur des éléments du dossier, notamment des photographies produites par le recourant, il est patent que même situées à plus de 300 m de sa propriété, les barges litigieuses ont un impact visuel indéniable, notamment en raison de leur hauteur et leur volume. Le tribunal de céans est ainsi d'avis que dans les circonstances particulières du cas d'espèce, le recourant dispose d'un intérêt digne de protection dans le cadre de la dénonciation qu'il a formée le _____ 2021 et que la qualité de partie et les droits qui en découlent doit lui être reconnue dans la cadre de l'instruction de cette procédure d'autorisation d'usage accru du domaine public.

E. 24

Partant, le recours sera partiellement admis, la décision litigieuse étant annulée en ce qui concerne les chiffres 1 et 2 de son dispositif et l'autorité intimée étant invitée à notifier au recourant la décision qu'elle rendra sur le fond.

E. 25

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 obtient partiellement gain de cause, est condamné au paiement d'un émolument réduit s'élevant à CHF 800.- ; il est couvert par les avance de frais d'un montant total de CHF 1'800.- versés à la suite du dépôt du recours. Le solde de l'avance de frais de CHF 1'000.- lui sera restitué.

E. 26

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge du département sera allouée au recourant (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 15/15 - A/403/2022