

# GE\_GERICHTE JTAPI/240/2025 vom 6. März 2025

GE Cour de justice, 2025-03-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_240\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_240_2025)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/240/2025 du 6 mars 2025

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/240/2025 del 6 marzo 2025

## Erwägungen

### E. 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 loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (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).

- 15/28 - A/4176/2023

### E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 62 à 65 de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

#### E. 2.1

; ATA/772/2024 du 25 juin 2024 consid. 4.3). La recourante ne peut se prévaloir de la prescription trentenaire puisque les travaux ayant conduit à utiliser les locaux pour une autre affectation que celle d'origine et celle de la D\_\_\_\_\_ ont eu lieu en 2011. En outre, force est pour le tribunal de constater que la mesure prononcée répond aux trois critères composant le principe de la proportionnalité. Premièrement, elle est apte à atteindre le but visé, à savoir le respect de la législation en vigueur, donc

- 27/28 - A/4176/2023 l'utilisation des locaux conformément au but initial ou selon les normes du RZIAM, ainsi qu'à préserver la sécurité et la santé des usagers des locaux. À cet égard, il faut souligner que les mesures de protection incendie ne semblent à ce jour pas être mises en œuvre correctement puisque la police du feu, dans son préavis du 31 août 2022, a requis que de telles mesures en matière de construction, d'équipement et d'utilisation soient adaptées à la nouvelle configuration des locaux. De plus, à teneur du préavis du 29 août 2022 de la DAC, les vides d'étage existants et projetés ne respectent pas l'art. 49 LCI, disposition relevant de la salubrité des locaux. En outre, l'interruption de l'exploitation du cabinet permettrait à B\_\_\_\_\_ de rétablir une situation conforme au droit, conformément à l'ordre prononcé le \_\_\_\_\_ 2023 à son encontre. Cette mesure est de plus nécessaire puisqu'aucune alternative ne permettrait d'atteindre le but visé. À ce sujet, il faut souligner que la proposition émise par la recourante, à savoir le prononcé d'un ordre de déposer une requête en autorisation de construire pour régulariser les travaux effectués en 2011, aurait été contraire au principe de célérité et d'économie de procédure dans la mesure où elle a retiré sa demande du 25 août 2022, d'ailleurs en cours d'instruction lors de l'ouverture de la procédure d'infraction I 5\_\_\_\_\_. Le principe de proportionnalité au sens étroit est également respecté. Les locaux litigieux ne sont en effet pas conformes aux dispositions légales topiques et posent problème d'un point de vue sécuritaire. Il en découle une atteinte

à des enjeux relevant d'intérêts publics prépondérants, ce qui justifie l'atteinte portée aux intérêts privés de la recourante, étant par ailleurs rappelé que cette dernière a fait part de sa volonté d'abandonner le projet de régularisation et donc de laisser perdurer une situation illégale et potentiellement dangereuse. Partant, ces griefs seront écartés.

### **E. 3**

La recevabilité du recours suppose toutefois encore que son auteur dispose de la qualité pour recourir.

### **E. 4**

À teneur de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié. Cette notion de l'intérêt digne de protection correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), que les cantons sont tenus de respecter en application de la règle d'unité de la procédure figurant à l'art. 111 al. 1 LTF (ATF 150 II 123 consid. 4.1 ; 144 I 43 consid. 2.1).

### **E. 5**

Un intérêt digne de protection à ce que la décision querellée soit annulée ou modifiée, respectivement à faire examiner les griefs soulevés, suppose notamment que ledit intérêt soit actuel et pratique. L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_502/2024 du 15 octobre 2024 consid. 5.1). Si l'intérêt actuel n'existe pas lors du dépôt du recours, celui-ci est déclaré irrecevable. S'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement rayé du rôle (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_13/2024 du 18 juin 2024 consid. 1.2 ; ATA/1504/2024 du 30 décembre 2024 consid. 2.2). Le juge ne se prononce donc que sur des recours dont l'admission élimine véritablement un préjudice concret, soit sur des questions concrètes et non pas théoriques. Ainsi, l'existence d'un intérêt de pur fait ou la simple perspective d'un intérêt juridique futur ne suffit pas. Une partie qui n'est pas concrètement lésée par la décision ne possède donc pas la qualité pour recourir et son recours est irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 7B\_598/2024 du 5 novembre 2024 consid. 10.2 et les références citées). L'intérêt actuel fait défaut en particulier lorsque la décision attaquée a été exécutée ou est devenue sans objet (ATF 125 II 86 consid. 5b ; arrêts du Tribunal fédéral 7B\_598/2024 du 5 novembre 2024 consid. 10.2 ; 1B\_220/2023 du 22 mai 2023 consid. 10.2).

### **E. 6**

En l'espèce, la recourante dispose à ce jour d'un intérêt actuel à contester la décision du \_\_\_\_\_ 2023, de sorte que son recours est recevable en tant qu'il conteste cette décision. En revanche, elle ne dispose pas d'un intérêt actuel à contester la décision du \_\_\_\_\_ 2023 dans la mesure où elle a abandonné le 21 juillet 2023 sa demande d'autorisation de construire APA 2\_\_\_\_\_, concluant même dans son recours, à qu'il soit constaté que ce projet était sans objet. Partant, le recours est irrecevable en tant qu'il conteste la décision du \_\_\_\_\_ 2023.

- 16/28 - A/4176/2023

### **E. 7**

L'admission de la qualité pour recourir ne signifie pas encore que toutes les conclusions, respectivement griefs, formulés par un recourant sont recevables.

#### **E. 8**

En effet, sous peine d'être irrecevable, une conclusion ne peut être exorbitante à l'objet du litige (ATA/9/2023 du 10 janvier 2023 consid. 4). Cet objet est défini principalement 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 ; ATA/1205/2024 du 15 octobre 2024 consid. 2.1). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_736/2023 du 2 octobre 2024 consid. 2.1). Par ailleurs, l'application du droit d'office par les juridictions administratives ne saurait avoir un quelconque effet sur la question d'un refus d'examiner un grief. En effet, si la juridiction administrative arrive à la conclusion que l'administré ne dispose pas d'un avantage pratique par rapport au grief soulevé, les règles de procédure imposent à celle-ci de ne pas entrer en matière et de déclarer irrecevable le grief invoqué (ATA/17/2023 du 10 janvier 2023 consid. 11d ; ATA/881/2022 du 30 août 2022 consid. 3d).

#### **E. 9**

En l'espèce, la conclusion de la recourante visant qu'il lui soit donné acte de ce qu'elle entendait déposer une nouvelle requête en autorisation de construire, conjointement avec B\_\_\_\_\_, et qu'un délai lui soit imparti à cet effet, dépasse l'objet du litige portant sur une mesure administrative interdisant d'exploiter les locaux concernés avec effet immédiat et sur une amende administrative. Cette conclusion doit dès lors être déclarée irrecevable.

#### **E. 10**

Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_99/2024 du 6 mai 2024 consid. 3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

#### **E. 11**

Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références

- 17/28 - A/4176/2023 citées), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/1077/2024 du 10 septembre 2024 consid. 2.2).

### **E. 12**

À titre préalable, la recourante demande l'audition d'un collaborateur de l'OU ainsi que la production des dossiers complets des autorisations de construire DD 3\_\_\_\_\_/3 et DD 3\_\_\_\_\_/5.

### **E. 13**

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, classiquement, 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 influencer sur la décision à rendre (ATF 149 I 91 consid. 3.2 ; 145 I 167 consid. 4.1). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_159/2020 du 5 octobre 2020 consid. 2.2.1). En revanche, le droit d'être entendu ne confère pas celui de l'être oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_123/2024 du 9 décembre 2024 consid. 3.1 ; cf. aussi art. 41 in fine LPA). Dans la règle, l'audition d'un membre d'une instance spécialisée ou de la commune ne se justifie pas lorsque celle-ci a émis un préavis versé à la procédure (ATA/64/2025 du 14 janvier 2025 consid. 3.2 ; ATA/934/2019 du 21 mai 2019 consid. 2, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1 et 3.2).

### **E. 14**

En l'espèce, le tribunal considère que l'audition d'un collaborateur de l'OU ne se justifie pas dans la mesure où les préavis émis par cette instance sont suffisamment explicites pour qu'il ne soit pas utile d'entendre encore oralement un membre de cette dernière. Le « revirement complet de position » de l'OU s'explique par ailleurs fort aisément ; dans son préavis favorable, il s'en <était remis à la FTI pour la détermination de la conformité de l'affectation des locaux avec la zone industrielle et artisanale, puis, suite au préavis du 9 septembre 2022 de cette instance exigeant une dérogation pour activité non conforme à la zone, il a préavisé défavorablement, suivant en cela la position de la FTI ainsi qu'il l'avait annoncé le 30 août 2022.

- 18/28 - A/4176/2023 La production des dossiers complets des autorisations de construire DD 3\_\_\_\_\_/3 et DD 3\_\_\_\_\_/5 ne s'avère, quant à elle, pas nécessaire, puisqu'il n'est pas litigieux que l'immeuble était, à l'origine, destiné à accueillir des activités administratives. Partant, il n'y a pas lieu de procéder aux mesures d'instruction requises, celles-ci n'étant au demeurant pas obligatoires. Au surplus, le dossier comporte tous les éléments pertinents et nécessaires à l'examen des griefs et arguments mis en avant par les parties, permettant ainsi au tribunal de se forger une opinion et de trancher le litige. Les conclusions préalables seront donc rejetées.

### **E. 15**

La recourante conclut à ce qu'il soit constaté que les décisions des \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ 2023 sont nulles, subsidiairement à leur annulation.

#### **E. 16**

La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps, devant toute autorité et doit être constatée d'office (ATF 146 I 172 consid. 7.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_308/2024 du 3 décembre 2024 consid. 4). Selon la jurisprudence constante, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 149 IV 9 consid. 6.1). L'illégalité d'une décision (reposant sur des vices de fond) ne constitue en revanche pas, par principe, un motif de nullité ; elle doit au contraire être invoquée dans le cadre des voies ordinaires de recours (ATF 149 IV 9 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 7B\_119/2023 du 15 octobre 2024 consid. 3.1).

#### **E. 17**

En l'espèce, le tribunal n'entrera pas en matière sur les griefs relatifs à la décision du \_\_\_\_\_ 2023, le recours étant en effet irrecevable en tant qu'il concerne cette dernière. Cela vaut également pour la nullité alléguée par la recourante, cette problématique relevant du fond du litige et ne pouvant donc être invoquée qu'en cas de recevabilité du recours. À titre superfétatoire, le tribunal estime que la manière dont le département a mis fin à la procédure APA 2\_\_\_\_\_, ouverte suite au dépôt de la demande d'autorisation de construire le \_\_\_\_\_ 2022, n'a pas pour effet de rendre nulle la décision du \_\_\_\_\_ 2023. En effet, rien ne l'obligeait à considérer, suite à l'abandon du projet par la recourante le 21 juillet 2023, que cette procédure était devenue sans objet et à la classer et, ce, pour les motifs exposés par ce dernier dans ses observations du 4 mars 2024, que le tribunal fait siens. S'agissant de la décision du \_\_\_\_\_ 2023, il sera rappelé que, conformément à la jurisprudence susmentionnée, la potentielle illégalité d'une décision reposant sur des vices de fond, comme cela serait le cas à suivre les arguments développés par la recourante, ne saurait, en tout état, même si ces vices devaient être avérés, conduire à la constatation de la nullité de l'acte en cause. En effet, il s'agit

- 19/28 - A/4176/2023 d'arguments qui doivent être invoqués par le biais des voies de droit ordinaire. Au surplus, la décision du \_\_\_\_\_ 2023 n'étant pas nulle, celle du \_\_\_\_\_ 2023 ne doit pas être annulée en cascade, comme le requiert la recourante. Partant, le tribunal ne saurait constater la nullité des décisions des \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ 2023.

#### **E. 18**

Il convient donc de déterminer si les griefs soulevés conduiraient à l'annulation de la décision du \_\_\_\_\_ 2023.

#### **E. 19**

La recourante se plaint en premier lieu d'une violation de son droit d'être entendue dans la mesure où le département n'aurait pas pris en considération son abandon du

#### **E. 21**

La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure. Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure. En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse. Toute

- 20/28 - A/4176/2023 violation des règles impératives de procédure n'entraîne ainsi pas nécessairement l'annulation de la décision contestée (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; ATA/1477/ 2024 du 17 décembre 2024 consid. 3.1). Le recours au tribunal ayant un effet dévolutif complet, celui-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit qui implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même s'il n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 2.5 ; ATA/321/2024 du 5 mars 2024 consid. 4.7).

#### **E. 22**

En l'espèce, la décision du \_\_\_\_\_ 2023 se fonde essentiellement sur celle du \_\_\_\_\_ 2023, qui n'est pas nulle pour les motifs exposés supra. Dans les circonstances particulières du présent cas, le département n'avait pas l'obligation de tenir compte de l'abandon du 21 juillet 2023 et pouvait, voire même devait, clore l'instruction de la demande APA 2 \_\_\_\_\_ par le biais d'une décision positive ou, comme en l'espèce, négative. Il ne peut donc pas lui être reproché de ne pas avoir pris en compte la volonté exprimée par la recourante de mettre un terme à sa demande d'autorisation de construire APA 2 \_\_\_\_\_, étant précisé que, sur le fond du problème, la manière dont le département a mis fin à l'instruction de cette demande importe peu puisque, dans tous les cas, le département, par le biais de l'OU, considérerait l'affectation des locaux non conforme à la ZAI D \_\_\_\_\_. S'agissant plus spécifiquement de la décision du \_\_\_\_\_ 2023, la recourante ne peut pas valablement se plaindre d'une instruction défailante. Le département lui a accordé plusieurs prolongations de délai pour se déterminer sur le préavis défavorable de l'OU et donner suite aux demandes de compléments d'autres instances de préavis, ce que la recourante n'a pas fait. Le fait qu'elle y ait renoncé de son propre chef ne peut ensuite être reproché au département. Enfin, et en tout état, même à supposer qu'une violation de son droit d'être entendue sur ce point soit réalisée, elle a pu être réparée devant le tribunal et le renvoi de la cause au département pour ce simple motif ne constituerait ainsi qu'une vaine formalité. Ce grief sera dès lors écarté.

#### **E. 23**

En second lieu, la recourante se plaint que les deux mesures résultant de la décision du \_\_\_\_\_ 2023 se fondent sur une prémisse erronée, à savoir l'illicéité de l'affectation des locaux. B \_\_\_\_\_ appuie sa position.

#### **E. 24**

En vertu de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils définissent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. À Genève, l'art. 12 LaLAT précise que pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones (al. 1), lesquelles sont de trois types (al. 2), à

savoir les zones ordinaires (let. a ; cf. art. 18 à 27), les zones

- 21/28 - A/4176/2023 de développement (let. b ; cf. art. 30 à 30B) et les zones protégées (let. c ; cf. art. 28). L'art. 19 LaLAT détaille les zones à bâtir. Son alinéa 4 prévoit que les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. Ainsi, selon la systématique suivie par le législateur genevois, les zones industrielles font partie des zones à bâtir, qui sont elles-mêmes englobées dans les zones ordinaires au sens des art. 12 et 18 LaLAT (ATA/518/2010 du 3 août 2010 consid. 4b). À teneur de l'art. 30 LaLAT, les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du

### **E. 29**

Aux termes de l'art. 9 RZIAM, les entreprises des secteurs primaire et tertiaire ne sont pas admises dans les zones industrielles. Demeurent réservées les autorisations dérogatoires en vertu du chapitre II du présent titre. D'après l'art. 13 RZIAM, à titre dérogatoire, des autorisations peuvent être délivrées à une entreprise déterminée pour des activités non prévues au chapitre I du présent titre (al. 1). Les autorisations délivrées à titre dérogatoire peuvent être assorties de conditions et charges destinées à garantir leur mise en œuvre (al. 2). Nul n'a droit à l'octroi d'une autorisation dérogatoire (al. 3). Sont considérées comme services à la zone les activités du secteur tertiaire répondant aux besoins des utilisatrices et utilisateurs d'une zone industrielle (art. 14 al. 1 RZIAM). Il s'agit notamment des cafés-restaurants et tea-rooms, des épiceries, des agences de distribution de tabacs et journaux, des guichets bancaires, des offices postaux, des salles de sport ou encore des structures d'accueil de la petite enfance (art. 14 al. 2 RZIAM). Selon l'art. 15 al. 1 RZIAM, lequel reprend en substance la teneur de l'art. 15 aRAZIDI, les activités de services à la zone peuvent être autorisées à titre dérogatoire si : elles contribuent significativement au bien-être des utilisatrices et utilisateurs directs de la zone (employées et employés, clientes et clients, fournisseuses et fournisseurs), compte tenu de l'offre de services similaires préexistante dans et aux abords de la zone (let. a); leur localisation est opportune pour couvrir les besoins au sein de la zone (let. b); et leur implantation dans la zone industrielle contribue significativement à la réduction des mouvements de trafic pendulaire (let. c). L'art. 15 al. 2 RZIAM précise qu'en tout état, l'implantation de services à la zone ne doit pas : conduire à une offre excessive en regard des besoins de la zone (let. a) ; attirer de manière significative des clientes et clients non utilisateurs directs de la zone (let. b) ; porter préjudice à la mise en valeur de la zone, eu égard notamment à leur incidence spatiale et temporelle sur la disponibilité des surfaces de plancher potentiellement dédiées aux activités artisanales ou industrielles (let. c).

- 23/28 - A/4176/2023 Enfin, des activités culturelles ou festives (art. 16 et 17 RZIAM) et d'autres activités peuvent être admises, sous certaines conditions, dans les zones industrielles à titre dérogatoire (art. 18 RZIAM).

### **E. 30**

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 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/1376/2024 du 26 novembre 2024 consid. 4.11 et les références citées). La délivrance des autorisations de

construire demeure de la compétence exclusive du département à qui il appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence (ATA/882/2024 du 23 juillet 2024 consid. 4.6 et les références citées).

### **E. 31**

Selon une jurisprudence constante, les juridictions administratives observent une certaine retenue pour éviter de substituer leur propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/1252/2023 du 21 novembre 2023 consid. 7.2 ; ATA/135/2022 du 1er mars 2022 consid. 9h).

### **E. 32**

En l'occurrence, le tribunal constate que l'activité de la recourante ne concorde avec aucune des activités décrites aux art. 3 à 8 RZIAM et ne correspond donc à aucun des types d'activités conformes à une zone industrielle et artisanale. À l'évidence, il s'agit d'une activité médicale, preuve en est le préavis sollicité auprès du service du médecin cantonal, qui relève ainsi du secteur tertiaire et qui ne doit, en vertu de l'art. 9 RZIAM, pas trouver sa place dans la D\_\_\_\_\_. La recourante est d'ailleurs consciente de ce fait, comme le démontre le fait qu'elle a coché les cases « changement d'affectation », sous la rubrique « nature des travaux », et « Hôpital/ Clinique/Lieu de santé », sous la rubrique « affectation ». Le fait que les locaux en cause n'aient subi aucune modification, par exemple suite à l'installation d'outillages médicaux, n'implique pas une absence de changement d'affectation. En effet, conformément à la jurisprudence, est pertinente l'utilisation de la construction pour juger de la conformité à l'affectation de la zone. Ainsi, même si les locaux n'ont subi que des modifications mineures qui permettraient toujours de les utiliser en tant que bureaux, le fait d'y déployer une activité non conforme à la zone est contraire au droit. Certes, une telle modification serait éventuellement admissible en obtenant une dérogation de la part du département, mais aucune dérogation n'a été délivrée à la recourante qui a volontairement renoncé à entreprendre des démarches en ce sens.

- 24/28 - A/4176/2023 Partant, force est de retenir que les mesures résultant de la décision du \_\_\_\_\_ 2023 ne se fondent pas sur une prémisse erronée, puisque l'affectation par la recourante des locaux et leur utilisation sont effectivement illicites. Le tribunal tient à relever qu'une dérogation ne serait, a priori, pas justifiée dans le cas d'espèce. En effet, les usagers de la recourante, essentiellement des personnes mineures, ne peuvent être considérées, de par leur âge, comme des utilisateurs directs de la D\_\_\_\_\_. La présence de la recourante attire de manière significative des clientes et clients non utilisateurs directs de la zone, ce que l'art. 15 al. 2 let. b RZIAM interdit. Il ne faut en outre pas confondre, comme semble le faire la recourante, la D\_\_\_\_\_ et le quartier de D\_\_\_\_\_, voire ceux alentours, pour déterminer les utilisateurs directs dans le cadre de la présente analyse. L'activité de la recourante n'est, de plus, à l'évidence, ni culturelle ni festive et ne relève donc pas non plus des autres activités au sens de l'art. 18 RZIAM. Au vu de ce qui précède, rien ne permet de retenir, qu'en refusant de délivrer l'autorisation de construire sollicitée, le département aurait mésusé de son pouvoir d'appréciation. Le tribunal ne saurait, sauf à statuer en opportunité, ce que la loi lui interdit (art. 61 al. 2 LPA), substituer son

appréciation à celle de l'autorité intimée, ce d'autant plus que celle-ci a suivi un préavis de l'OU, autorité technique composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi. Il faut encore rappeler que, lorsque le législateur a voulu conférer à l'autorité de décision un pouvoir d'appréciation dans l'application d'une norme, le juge qui, outrepassant son pouvoir d'examen, corrige l'interprétation ou l'application pourtant défendable de cette norme à laquelle ladite autorité a procédé, viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF 140 I 201 consid. 6.1 et les références citées ; ATA/544/ 2024 du 30 avril 2024 consid. 4). Ce grief est par conséquent écarté.

### **E. 33**

En troisième lieu, la recourante soutient qu'elle doit être mise au bénéfice de la garantie de la situation acquise dans la mesure où l'affectation commerciale d'origine des locaux serait respectée. B\_\_\_\_\_ appuie sa position

### **E. 34**

En vertu de l'art. 33 RZIAM, les constructions et exploitations existantes, au bénéfice d'une autorisation valablement délivrée et en force, peuvent être maintenues au titre des droits acquis même si elles ne sont plus conformes au présent règlement.

### **E. 35**

En l'espèce, l'affectation originale des locaux n'est pas, contrairement aux dires de la recourante, de nature commerciale, mais administrative dans la mesure où l'immeuble n'est pas destiné à accueillir des négoce, commerces ou magasins, mais des bureaux. Or, un cabinet pour psychiatres et psychologues ayant pour but d'accueillir de jeunes patients, majoritairement des enfants et des adolescents, ne déploie pas une activité administrative, mais bien médicale, peu important à cet égard qu'une telle activité puisse avoir lieu dans des locaux pouvant également

- 25/28 - A/4176/2023 accueillir une pure activité administrative. À nouveau, une transformation ne se détermine pas uniquement d'un point de vue physique, mais résulte aussi de la modification du but de l'utilisation et, ce, même en l'absence de travaux de construction. Ce grief est donc écarté.

### **E. 36**

En dernier lieu, la recourante prétend que l'interdiction d'exploiter résultant de la décision du \_\_\_\_\_ 2023 serait disproportionnée, ne permettant pas d'atteindre le but visé qui serait, d'ailleurs, à son avis, peu clair, et qu'elle contreviendrait aux règles jurisprudentielles en lien avec l'art 129 LCI.

### **E. 37**

Selon l'art. 129 LCI, le département peut, dans les limites des dispositions de l'art. 130 LCI, ordonner à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, notamment l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (let. d). L'art. 130 LCI dispose que ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires. Les propriétaires doivent se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 LCI).

### **E. 38**

De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, il doit être dirigé contre le perturbateur. Les installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit par ailleurs pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux ; les constructions illégales hors de la zone à bâtir ne bénéficient cependant pas de ce délai de péremption (ATF 147 II 309 consid. 5.7).

L'autorité ne doit en outre pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi ; en particulier, les installations litigieuses ne doivent pas avoir été tolérées par l'autorité d'une façon qui serait constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées. Finalement, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses (ATA/225/ 2023 du 7 mars 2023 consid. 3b).

### **E. 39**

Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATF 139 II 185 consid. 14.3.2). Le perturbateur par situation correspond avant tout au propriétaire, mais il peut également s'agir du locataire, le critère déterminant étant le pouvoir de disposition, qui permet à celui qui le détient de maintenir la chose dans un état

- 26/28 - A/4176/2023 conforme à la réglementation en vigueur (ATA/119/2025 du 28 janvier 2025 consid. 2.3 et les références citées).

### **E. 40**

S'agissant de la dernière des cinq conditions auxquelles est soumis un ordre de mise en conformité, soit l'application du principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., celui-ci exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et qu'ils ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, ce principe interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1 et les références citées). L'art. 129 LCI reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'autorité dans le choix de la mesure adéquate pour rétablir une situation conforme au droit, dont elle doit faire usage dans le respect des principes de proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et en tenant compte des divers intérêts publics et privés en présence (ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019 consid. 3c ; ATA/336/2011 du 24 mai 2011 consid. 3b). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exigent 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 147 IV 145 consid. 2.4.1 ; 146 I 70 consid. 6.4 ; ATA/85/2025 du 21 janvier 2025 consid. 6.1).

### **E. 41**

En l'espèce, l'interdiction d'exploiter a été adressée à la recourante, locataire des locaux. Le département était ainsi fondé à s'adresser à cette dernière en vue de solliciter l'interdiction d'exploiter des locaux litigieux. En outre, les travaux de 2011 n'ont jamais été autorisés et il n'apparaît pas que le département aurait suscité d'une quelconque façon des attentes qu'il se justifierait de protéger sous l'angle de la bonne foi. À cet égard, il importe peu que la bailleresse ou l'architecte n'ait pas informé la recourante que son activité ne serait pas conforme à la D\_\_\_\_\_. Il importe également peu que d'autres thérapeutes exercent dans des bureaux, puisqu'ils ne sont pas en zone industrielle et artisanale aux dires mêmes de la recourante et que celle-ci ne pourrait en tout état pas se prévaloir d'une égalité dans l'illégalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_85/2024 du 24 octobre 2024 consid.

#### **E. 42**

Entièrement mal fondé, le recours est rejeté.

#### **E. 43**

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 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais en CHF 900.- 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). En particulier, aucune conclusion d'B\_\_\_\_\_ n'ayant été admise, il ne se justifie nullement de lui octroyer une quelconque indemnité de procédure.

- 28/28 - A/4176/2023

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