

GE_GERICHTE JTAPI/465/2024 vom 16. Mai 2024

GE Cour de justice, 2024-05-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_465_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/465/2024 du 16 mai 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/465/2024 del 16 maggio 2024

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 (LCI - L 5 05) (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).

E. 2

Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue.

E. 3

Le recours déposé le 11 septembre 2023 vise la décision du DT du _____ 2023 en tant qu'elle prononce l'interdiction d'utiliser la véranda-bureau avec effet immédiat. Cette décision mentionne un délai de recours de dix jours.

E. 4

La recourante soutient que cette décision constitue une décision finale, laquelle devrait pouvoir être contestée dans un délai de trente jours ou à tout le moins qu'elle serait susceptible de lui causer un préjudice irréparable.

E. 5

Selon l'art. 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA- GE - E 5 10), 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

Selon l'art. 62 al. 1 LPA, le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence (let. a) et dix jours s'il s'agit d'une autre décision (let. b).

E. 7

Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 1ère phr. LPA).

E. 8

Constitue une décision finale au sens de l'art. 90 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) 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, 3ème éd., 2011, n. 2.2.4.2) ; est en revanche une décision incidente (art. 4 al. 2 LPA) celle qui est prise pendant le cours de la procédure et qui ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 1b).

E. 9

Avec la recourante, il y lieu de constater que la décision querellée, prononcée en application de l'art. 129 let. d LCI, contrairement à un ordre de déposer une requête

- 8/15 - A/2877/2023 d'autorisation de construire relative à des travaux non autorisés constatés par le département, lequel constitue selon la jurisprudence une décision incidente (ATA/360/2017 du 28 mars 2017, consid. 6 confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017), ne représente pas une étape vers une décision finale, mais à l'instar des autres mesures prévues dans le catalogue de l'art. 129 LCI, est bien une décision finale sujette à recours dans un délai de trente jours. On notera en effet, qu'une telle interdiction d'utiliser et d'exploiter le bâtiment en question si elle peut certes revêtir un aspect temporaire dans la mesure où le but visé par une telle décision peut être atteint, elle doit pouvoir être contrôlée pour elle-même et non à l'occasion d'un recours contre une décision subséquente.

E. 10

Partant, déposé en temps utile contre une décision finale, le recours est recevable.

E. 11

La recourante sollicite la jonction de la présente procédure avec les procédures A/133/2024 et A/136/2024 ouvertes suite au recours contre le refus d'autorisation de construire la véranda-bureau et le recours contre l'ordre de démolir ce même bâtiment prononcés par le département.

E. 12

En vertu de l'art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10), le tribunal peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune. La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (art. 70 al. 2 LPA). En l'espèce, le tribunal considère que la jonction de la présente cause avec les procédures précitées ne se justifie pas dès lors que la première est en état d'être jugée alors que deux autres sont encore en cours d'instruction. Partant, la requête de la recourante sera rejetée.

E. 13

Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

E. 14

L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT).

E. 15

Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT).

E. 16

L'art. 1 al. 1 LCI prévoit que sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a); modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la

- 9/15 - A/2877/2023 configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voir publique (let. e).

E. 17

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 7 1ère phrase LCI).

E. 18

Les constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à l'habitation ou au travail ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant le dépôt au département d'un dossier de plans conformes à l'exécution et d'une attestation de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié, cas échéant le requérant, dans les cas prévus par les art. 2 al. 3 2ème ph. (art. 7 al. 1 let. a LCI). L'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à l'autorisation de construire, aux conditions de celle-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables au moment d'entrée en force de l'autorisation de construire (art. 7 al. 2 LCI). Suivant la nature du dossier et si le mandataire ou le requérant l'estime nécessaire, l'un ou l'autre peut joindre à sa propre attestation celles des autres mandataires spécialisés intervenus dans le cadre de la réalisation des travaux et/ou l'attestation du propriétaire selon laquelle il n'a sollicité aucune réalisation contraire à la loi (art. 7 al. 3 LCI).

E. 19

Une construction, une installation et, d'une manière générale, toute chose doit remplir en tout temps les conditions de sécurité et de salubrité exigées par la présente loi, son règlement d'application ou les autorisations délivrées en application de ces dispositions légales et réglementaires (art. 121 al. 1 LCI).

E. 20

D'après l'art. 121 al. 3 let. a LCI, une construction, une installation et, d'une manière générale, toute chose doit être maintenue en tel état et utilisée de telle sorte que sa présence, son exploitation ou son utilisation ne puisse, à l'égard des usagers, du voisinage ou du public ni porter atteinte aux conditions exigibles de sécurité et de salubrité (ch. 1), ni être la cause d'inconvénients graves (ch. 2), ni offrir des dangers particuliers (notamment incendie, émanations nocives ou explosions) par le fait que la surface de la parcelle sur laquelle elle est établie est insuffisante pour constituer une zone de protection (ch. 3).

E. 21

Selon l'art. 129 LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, (a) la suspension des travaux ; (b) l'évacuation ; (c) le retrait du permis d'occupation ; (d) l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter et (e) la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition. 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 (art. 130 LCI). 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 de la loi (art. 131 LCI).

- 10/15 - A/2877/2023

E. 22

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).

E. 23

Par mesures administratives sont visées les actions que les autorités administratives ordonnent, par des décisions, voire exécutent (ou font exécuter par des tiers), aux fins de rétablir le respect de la légalité. Le but de ces mesures est donc correcteur et non répressif. Leur prononcé, du même coup, ne dépend pas de conditions tenant à la personne du constructeur, telles que sa faute (Nicolas WISARD, Samuel BRÜCKNER, Milena PIREK, Les constructions « illicites », in DC 2019, p. 213).

E. 24

De jurisprudence constante (ATA/1134/2022 du 8 novembre 2022 consid. 11b; ATA/463/2021 du 27 avril 2021 consid. 5b ; ATA/349/2021 du 23 mars 2021 consid. 7), pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur, par comportement ou par situation. 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 pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux pour la zone à bâtir. 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. Finalement, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé, purement financier, de l'intéressé, voire de ses clients, au maintien des installations litigieuses.

E. 25

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 la 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 et l'arrêt cité ; ATA/336/2011 du 24 mai 2011 consid. 3b et la référence citées).

E. 26

Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 al. 3 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 140 I 218 consid. 6.7.1 ; 136 IV 97 consid. 5.2.2 ; 135 I 169 consid. 5.6).

E. 27

La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans

- 11/15 - A/2877/2023 l'intervalle. Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 précité consid. 3.1 ; Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites » en droit public - notions, mesures administratives, sanctions, Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2019, p. 218).

E. 28

L'inaction de l'autorité face à une construction illicite ne lie cette dernière que si elle peut être assimilée à une tolérance « active ». Pour cela, l'autorité a dû rester passive pendant une période prolongée – de l'ordre d'une dizaine d'années au moins – alors qu'elle avait connaissance de la construction illicite, ou aurait dû en avoir connaissance si elle avait agi avec diligence (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, op. cit., p. 223). Le Tribunal fédéral a déjà considéré que des délais de plus de quatre ans et même de plus de treize ans ne suffisaient pas pour retenir que l'autorité administrative aurait toléré des constructions et installations durant de longues années et que son intervention violerait le principe de la bonne foi (arrêts du Tribunal fédéral 1C_114/2011 du 8 juin 2011 consid. 4.2 ; 1C_181/2009 du 24 juin 2009 consid. 3.3). Des délais de vingt-quatre voire vingt ans peuvent suffire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_176/2009 du 28 janvier 2010 consid. 2.2.2 et les références citées). Récemment, la chambre administrative de la Cour de justice a retenu une telle violation dans le cadre de la présence d'un paddock et d'un marcheur dans un manège pendant plus de vingt ans (ATA/77/2023 du 24 janvier 2023).

E. 29

Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1).

E. 30

À certaines conditions, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite

d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_626/2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1 ; 2C_136/2018 du 24 septembre 2018 consid. 3.2). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître

- 12/15 - A/2877/2023 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.292/2004 du 29 juillet 2004 consid. 2.1 ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 3d).

E. 31

Le droit à la protection de la bonne foi peut également être invoqué en présence simplement d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Entre autres conditions, l'autorité doit être intervenue à l'égard du citoyen dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2).

E. 32

Sous l'angle de la proportionnalité, on peut prendre en compte le fait que les frais de démolition et de remise en état des lieux engendreraient des charges excessives que l'intéressé ne serait pas en mesure de prendre en charge (arrêts du Tribunal fédéral 1C_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4 ; 1C_537/2011 du 26 avril 2012). Néanmoins, un intérêt purement économique ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2014 du 1er avril 2015 consid. 4.2). Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).

E. 33

S'il peut enfin être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (arrêts du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.2.1 ; 1C_469/2019 précité consid. 5.5 et 5.6).

E. 34

En l'espèce, la recourante soutient que l'interdiction qui lui est faite d'utiliser la véranda-bureau avec effet immédiat contreviendrait au principe de la bonne foi et de la proportionnalité. Il n'est pas contesté que la véranda-bureau litigieuse a été construite sans autorisation par la recourante à une date avoisinant l'année 2009, qu'une demande d'autorisation de construire concernant ce bâtiment a été déposée par la recourante le

_____ 2019 et qu'une procédure d'infraction a été ouverte à son sujet le _____ 2021 par le département. D'emblée, il doit être relevé que l'autorité intimée a ainsi eu connaissance de l'existence de ce bâtiment réalisé sans droit, à tout le moins le _____ 2019, lors du

- 13/15 - A/2877/2023 dépôt par l'ancien MPQ de la recourante de la demande d'autorisation de construire DD 12_____. Les plans établis à cette occasion indiquaient clairement la surface des locaux et leur destination (divers bureaux, une cafétéria de 22,50 m² et un local paysager de 280 m² susceptible d'accueillir 300 personnes lors d'une réception), ce que le département a été en mesure de savoir dès l'enregistrement de la requête et en tous les cas dès l'ouverture de la procédure d'infraction. On peine dès lors à suivre l'autorité intimée qui invoque des motifs de sécurité voire de conformité à la zone pour justifier, à ce stade, l'interdiction d'utiliser ces locaux avec effet immédiat. En effet, rien au dossier n'indique que des problèmes en lien avec la sécurité des occupants ou utilisateurs du bâtiment, voire du voisinage seraient apparus et auraient nécessiter une telle mesure d'urgence. Par ailleurs, s'il peut être admis qu'un tel ordre puisse également être prononcé dans le but de contraindre le perturbateur récalcitrant à se conformer à un ordre de remise en état, une telle mesure, particulièrement incisive puisqu'elle le contraindrait, en l'occurrence, à déménager l'ensemble des locaux de la véranda-bureaux aménagée dans le cadre de l'activité professionnelle de D_____ et déplacer tous les usagers de ces locaux, ne devrait pouvoir être ordonnée qu'après un délai de remise en conformité non respecté. Partant, en l'occurrence, avant de prononcer l'interdiction litigieuse, le département se devait préalablement d'attendre le délai qu'il a lui-même fixé à la recourante pour la mise en conformité de la situation, à savoir celui-fixé dans l'ordre de démolition prononcé par décision du _____ 2023. Au vu de l'ensemble de ces circonstances et de la pesée des intérêts en jeu, il n'apparaît ainsi pas, sous l'angle de la proportionnalité, qu'il soit absolument nécessaire et impératif de faire interdiction immédiatement à la recourante d'utiliser son bâtiment et qu'au contraire, l'ordre querellé s'apparente davantage à une mesure poursuivant un but répressif plutôt que correcteur que doivent pourtant viser les mesures à disposition du département énoncées à l'art. 129 LCI. Eu égard à ce qui précède, l'interdiction litigieuse doit être annulée, sans que les autres arguments de la recourante n'aient à être examinés.

E. 35

Cela étant, dans la mesure où cette conclusion s'impose à ce stade, le DT devra pouvoir revoir la situation si la recourante ne devait pas se conformer à l'ordre de de démolition, une fois qu'il sera entré en force.

E. 36

En conclusion, le recours interjeté à l'encontre de l'interdiction immédiate d'utiliser la véranda-bureau du _____ 2023 sera admis ; la décision du _____ 2023 étant confirmée, en tant que de besoin, pour le surplus.

E. 37

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 obtient gain de cause, est exonérée de tout émolument. Son avance de frais de CHF 900.- lui sera restituée.

- 14/15 - A/2877/2023

E. 38

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'300.-, à la charge du département du territoire, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 15/15 - A/2877/2023

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