

GE_GERICHTE JTAPI/483/2023 vom 27. April 2023

GE Cour de justice, 2023-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_483_2023

FR: GE_GERICHTE JTAPI/483/2023 du 27 avril 2023

IT: GE_GERICHTE JTAPI/483/2023 del 27 aprile 2023

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 LCI (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 1.1

; arrêts du Tribunal

- 17/19 - A/3841/2022 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

; 137 III 324 consid.

E. 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.

E. 2.2

; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3c). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire (ATA/664/2018 du 26 juin 2018 consid. 2b).

E. 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),

- 13/19 - A/3841/2022 de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets. Toute décision au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public. De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle. Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante. Il ne suffit pas que l'acte visé ait des

effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base et conformément à la loi (ATA/1199/2017 du 22 août 2017 consid. 6b et les références citées). 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 précité consid. 2.1 et les références citées).

E. 5

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral, ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. De manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid.

E. 6

Constitue une décision finale celle qui met un terme à l'instance engagée (ATA/261/2009 du 19 mai 2009 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, n° 2.2.4.2, p. 256). Sont des décisions incidentes celles prises pendant le cours de la procédure, qui ne représentent qu'une étape vers la décision finale (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 225, n. 2.2.4.2).

E. 7

Lorsque le département constate qu'une construction a été érigée sans droit, il peut inviter l'intéressé à déposer une demande d'autorisation de construire, ce qui peut constituer une alternative à une remise en état. Il s'agit d'une démarche

- 14/19 - A/3841/2022 tendant à poser un cadre formel en initiant une procédure après constatation qu'une construction a été érigée sans droit. Cela ne présuppose pas encore que l'autorisation de construire sera délivrée. Autrement dit, il s'agit d'une étape menant par la suite à la prise d'une décision. Ni le destinataire, ni un tiers ne voient leurs droits touchés par cette invite. Faute d'effet juridique rattaché à celle-ci, elle ne constitue donc pas une décision contre laquelle son destinataire et encore moins un tiers pourraient recourir (ATA/1258/2015 du 24 novembre 2015 consid. 3 et ATA/544/2014 du 17 juillet 2014). Toutefois, lorsque l'intéressé, précédemment invité à déposer une demande d'autorisation de construire pour régulariser la situation, ne s'y conforme pas, ni ne détruit la construction querellée, le département prononce une décision, sujette à recours, conformément aux art. 129 et 130 LCI (ATA/526/2016 et ATA/527/2016 du 21 juin 2016, consid. 2).

E. 8

De jurisprudence constante, la chambre administrative retient que ne peut être considérée comme finale une décision qui ordonne de déposer une requête d'autorisation de construire relative à des travaux non autorisés constatés par le département. Celui-ci, suite au constat fait, ouvre une procédure administrative qui prend fin par une décision qui peut soit constater, sur la base du dossier complet, que les travaux ne sont pas soumis à une autorisation, soit dire que ceux-ci sont soumis à autorisation et accorder ou refuser cette autorisation. 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

En l'espèce, le courrier du 18 octobre 2022 du département fait suite à la requête d'APA 16_____ formulée par les recourants, laquelle visait la régularisation de l'infraction I-9_____. Ce courrier relève qu'après un examen sommaire du dossier par la DAC, le projet ne pouvait être instruit en l'état et/ou n'était pas conforme à certaines normes du droit public des constructions, ce qui empêchait l'instruction du dossier par la voie de la procédure accélérée et invite les recourants à redéposer une demande d'autorisation de construire par voie de procédure définitive (art. 9 RCI). Le préavis défavorable de la DAC du 14 octobre 2022 résumant les conclusions de son examen sommaire était joint à ce courrier. Les recourants contestent cette appréciation. Ils considèrent que par ce renvoi d'entrée, le département aurait manifesté sa volonté de ne pas rendre de décision relative à la régularisation des infractions constatées dans le cadre de la procédure I-9_____, commettant dès lors un déni de justice. Or, le département leur a uniquement indiqué qu'en l'état, leur requête ne pouvait être instruite mais qu'il les invitait à en déposer une nouvelle sous la forme d'une demande définitive.

- 15/19 - A/3841/2022 On ne perçoit dès lors pas en quoi l'autorité intimée aurait commis un déni de justice, étant pas ailleurs précisé que le département n'a jamais été mis en demeure de rendre une décision formelle sur la demande de régularisation formulée par les recourants. Ce grief doit ainsi être rejeté. Les termes du renvoi d'entrée du 18 octobre 2022 amènent davantage, a priori, à penser que ce courrier ne constituerait qu'une simple invitation à redéposer une demande d'autorisation de construire sous la forme d'une demande définitive, de sorte qu'il ne s'agirait pas d'une décision, à défaut d'effet juridique. En revanche, de l'avis des recourants, le courrier litigieux, par lequel l'autorité intimée les invite à redéposer leur demande selon la procédure de demande définitive et de produire les documents manquants nécessaires, viserait et aurait pour effet de leur refuser l'instruction de leur requête par la voie procédurale à laquelle ils estiment avoir droit, alors que leur demande remplirait selon eux les critères d'une instruction par voie de procédure accélérée. À cet égard, dans un arrêt rendu par l'ancien Tribunal administratif, celui-ci a admis que le choix de la procédure adoptée dépendait en définitive du résultat du litige : soit les travaux n'ont pas une grande incidence sur l'esthétique des façades, et dans ce cas le choix de la procédure accélérée est approprié, soit les travaux sont de nature à altérer profondément les façades, et dans cette dernière hypothèse le recours à la procédure ordinaire d'autorisation s'impose (ATA/263/2007 du 22 mai 2007, consid. 3). Il en découle dès lors qu'en fonction de l'impact des travaux envisagés, le département a le choix d'opter ou non pour la voie de la procédure accélérée si les critères en sont remplis. En l'occurrence, par son courrier du 18 octobre 2022, le département refuse 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. L'autorité intimée refuse ainsi d'entrer en matière sur la requête des recourants par la voie procédurale qu'ils estiment appropriée. Un parallèle peut dès lors être effectué avec ce qui prévaut en matière de demande de reconsidération dans la mesure où si le recourant prétend que l'autorité doit 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 peut admettre que le courrier du 18 octobre 2022 du département présente un caractère décisionnel et produit des effets négatifs pour les recourants – de manière analogue à un refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit qu'à ce stade, il n'est pas statué au fond sur leur demande de régularisation de l'infraction I-9_____, mais seulement sur le choix de la procédure à suivre. En conséquence, le tribunal parvient à la conclusion que le courrier du 18 octobre 2022 refusant l'entrée en matière sur la demande d'APA formulée par les recourants doit être qualifié de décision incidente.

- 16/19 - A/3841/2022

E. 10

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

E. 11

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. 12

En l'espèce, si les recourants ne fournissent aucune indication au sujet de la notification de la décision querellée, la question du respect du délai de recours peut souffrir de rester indécise, dès lors qu'aucune voie de droit n'a été indiquée dans le courrier litigieux. Il ne saurait ainsi leur être reproché d'avoir déposé leur recours tardivement (art. 46 al. 1 et 47 LPA).

E. 13

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 ; ATA/385/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/64/2014 du 4 février 2014).

E. 14

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.

E. 15

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. 16

En l'espèce, la décision querellée se limite à indiquer aux recourants que l'objet de leur requête ne permet pas son instruction par la voie d'une procédure accélérée, les invitant à redéposer leur requête sous la forme d'une demande définitive, sans aucunement préjuger de la décision finale quant à délivrance d'une autorisation en vue de régulariser l'infraction

concernée. 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), étant rappelé, à toutes fins utiles, que l'application de la procédure accélérée au lieu de la procédure ordinaire constitue un vice particulièrement grave, qui entraîne la nullité de la décision prise (ATA/1602/2019 du 19 octobre 2019, consid. 6b ; ATA/725/2013 du 29 octobre 2013 ; ATA/303/2000 du 16 mai 2000 consid. 5 et les références citées). De surcroît, il n'est pas exclu qu'à l'issue de l'instruction de la demande d'autorisation de construire, le département considère qu'il n'y a pas de changement d'affectation ou régularise les éléments constatés par l'infraction I- 9 _____ (dans ce sens arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2008 du 11 novembre 2008 consid. 2.2). Les recourants conservent par ailleurs la possibilité de recourir contre la décision que prendra le département après instruction, s'ils l'estiment infondée, cas échéant en contestant le choix de la procédure d'instruction à suivre. En tout état, l'invitation à déposer une requête en autorisation de construire par voie de procédure définitive 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. 17

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. 18

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

- 18/19 - A/3841/2022 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

E. 19

En l'espèce, la présente procédure ne permet précisément pas de trancher la question de fond. À défaut du dépôt d'une requête en bonne et due forme et de l'instruction du dossier par le département, aucune autorité ne peut se prononcer valablement. C'est précisément pour ce motif que le département a invité au dépôt d'une requête en autorisation de construire définitive. De surcroît, dans ce dossier, le dépôt de la requête sous cette forme ne nécessite pas l'élaboration d'un travail démesuré ou excessivement coûteux. La question de savoir si l'autorisation peut être délivrée n'est en conséquence pas l'objet du présent litige. 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.

E. 20

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

E. 21

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les recourants, pris conjointement et solidairement qui succombent, sont condamnés au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 800.- ; il est couvert par l'avance de frais 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).

- 19/19 - A/3841/2022

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