

GE_GERICHTE JTAPI/519/2019 vom 6. Juni 2019

GE Cour de justice, 2019-06-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_519_2019

FR: GE_GERICHTE JTAPI/519/2019 du 6 juin 2019

IT: GE_GERICHTE JTAPI/519/2019 del 6 giugno 2019

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance est l'autorité inférieure de recours dans les domaines relevant du droit public, pour lesquels la loi le prévoit (art. 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Il connaît notamment des recours dirigés 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. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 2

Les parties débattent tout d'abord de la recevabilité du recours en mettant en avant la question de savoir si le courrier du département du 7 mai 2018, objet de la présente procédure, constitue une décision sujette à recours, ce que conteste l'autorité intimée qui le qualifie de « rappel » de la demande de compléments du 1er décembre 2016, laquelle devrait tout au plus être qualifiée de décision incidente, de sorte que le recours serait tardif.

E. 3

La question de la recevabilité du recours se pose en effet, mais sous un angle tout à fait différent.

E. 4

À teneur de l'art. 57 LPA, sont 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. 5

Une décision qui met un terme à l'instance engagée constitue une décision finale. Les décisions prises pendant le cours de la procédure, qui ne représentent qu'une étape vers la décision finale, sont des décisions incidentes (ATA/360/2017 du 28 mars 2017 consid. 6a et les références citées).

E. 6

En l'occurrence, la décision dont est recours s'inscrit dans le cadre d'une demande d'autorisation préalable de construire, laquelle a pour vocation de faire approuver l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet présenté (art. 5 al. 1 LCI). L'autorisation délivrée sur cette base a pour but de figer ces éléments qui ne peuvent plus être remis en cause lors de la délivrance de l'autorisation définitive de construire (art. 5 al. 5 LCI qui renvoie à l'art. 146 LCI). L'autorisation préalable confère certaines attentes au constructeur mais ne confère pas le droit d'obtenir une

autorisation définitive, ni de commencer les travaux. Il n'est pas pour autant exclu, même si la décision est entrée en force, qu'elle puisse être remise en cause par la suite, à l'instar de tout acte administratif unilatéral tel qu'une autorisation de construire ordinaire (arrêt du Tribunal fédéral

- 7/11 - A/1736/2018 1C_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3 ; ATA/227/2018 du 13 mars 2018 consid. 6a).

E. 7

Selon le Tribunal fédéral, l'octroi d'une autorisation préalable de construire au sens de l'art. 5 al. 1 LCI constitue une simple étape vers la délivrance de l'autorisation définitive de construire et revêt un caractère incident alors même que l'autorité compétente tranche définitivement, au niveau cantonal et ne peut faire l'objet d'un recours qu'en cas de préjudice irréparable (arrêts 1C_594/2017 du 1er novembre 2017 consid. 2.2. ; 1C_588/2016 du 26 octobre 2016 consid. 2.3 ; 1C_76/2016 du 25 février 2016 consid. 2.2 ; 1C_211/2015 du 22 avril 2015 consid. 2.2).

E. 8

Le Tribunal fédéral a récemment confirmé ce principe, dans un arrêt 1C_127/2019 du 2 avril 2019, retenant notamment que « l'arrêt de la Chambre administrative qui confirme en dernière instance cantonale l'octroi aux intimées de l'autorisation préalable de construire [...] revêt un caractère incident quand bien même il tranche définitivement sur le plan cantonal certains aspects déterminants du projet litigieux et ne peut, conformément à l'art. 93 al. 3 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), être contesté qu'avec la décision finale dans la mesure où il n'expose le recourant à aucun préjudice irréparable. ». Ainsi, « ce n'est que dans le cas où l'autorisation définitive de construire n'est pas contestée qu'elle est tenue pour finale selon l'art. 90 LTF; le Tribunal fédéral peut alors être saisi d'un recours direct contre cette décision et contre l'arrêt cantonal incident. En revanche, dans le cas contraire, seul l'arrêt cantonal confirmant l'autorisation définitive de construire et rejetant les griefs des opposants revêt un caractère final au sens de l'art. 90 LTF et peut être attaqué devant le Tribunal fédéral en même temps que l'autorisation préalable de construire. En décider autrement reviendrait à ce que le Tribunal fédéral puisse être saisi deux fois de la même affaire, ce que tendent précisément à éviter la réglementation mise en place à l'art. 93 LTF et la jurisprudence citée dans l'arrêt 1C_594/2017 du 1er novembre 2017. Contrairement à ce que soutient une partie de la doctrine (cf. FRANÇOIS BELLANGER, Note à propos de cet arrêt in SJ 2018 I p. 188), le droit au contrôle judiciaire des décisions prévu par l'art. 29 al. 1 Cst. n'est pas violé mais il est simplement reporté jusqu'au prononcé de la décision finale conformément à l'art. 93 al. 3 LTF. ».

E. 9

Malgré les vives critiques de la doctrine (Valérie DEFAGO GAUDIN et Stéphane GRODECKI, La jurisprudence genevoise en matière d'aménagement du territoire et de droit public des constructions rendue en 2015, in RDAF 2016 I 1, p. 23 ; Valérie DEFAGO GAUDIN et Stéphane GRODECKI, La jurisprudence genevoise en matière d'aménagement du territoire et de droit public des constructions rendue en 2016, in RDAF 2017 I 1, p. 15 ; François BELLANGER, SJ 2018 I 188 ss), le tribunal ne saurait s'écarter sans autre de la qualification confirmée à plusieurs reprises par la Haute Cour d'une autorisation préalable comme « décision incidente ».

E. 10

Dans le cas d'espèce, même en adhérant à l'argumentation des recourants selon laquelle le courrier du 7 mai 2018 est une décision, et même en considérant, en allant plus loin que les recourants, qu'il ne s'agit pas d'une décision (incidente) prise dans le cadre de l'instruction, mais d'un refus de délivrer l'autorisation préalable, ce refus n'en demeurerait pas moins, selon les considérants qui précèdent, une décision incidente. Comme telle, elle n'est donc recevable qu'aux conditions de l'art. 57 let. c LPA.

E. 11

Cette disposition a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a LTF, de sorte qu'elle peut être interprétée selon les principes dégagés par la jurisprudence fédérale au sujet de l'art. 93 LTF (arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3.1 ; ATA/360/2017 du 28 mars 2017 consid. 9b).

E. 12

Le préjudice irréparable visé à l'art. 93 al. 1 let. a LTF - et donc par la première hypothèse dont il est question à l'art. 57 let. c LPA - doit être de nature juridique et ne pas pouvoir être ultérieurement réparé par une décision finale favorable au recourant (ATF 141 III 80 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3.1 ; ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). En principe, l'octroi d'une autorisation préalable n'entraîne aucun préjudice irréparable pour les opposants au projet puisqu'il ne permet pas à son bénéficiaire d'entreprendre d'autres démarches que celles nécessaires à l'obtention de l'autorisation définitive de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_430/2017 du 31 août 2017 consid. 2.2). Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir la possibilité que la décision incidente lui cause un préjudice irréparable et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies, à moins que celui-ci ne fasse d'emblée aucun doute (ATF 141 III 80 consid. 1.2 ; 138 III 46 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_392/2016 du 5 septembre 2016 consid. 2.2 ; cf. aussi ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). Avec la doctrine, le tribunal considère que les griefs concernant les éléments essentiels couverts par l'autorisation préalable selon l'art. 5 LCI, constituent des points susceptibles de causer un préjudice irréparable (François BELLANGER, SJ 2018 I 189) puisqu'ils ne pourront plus être examinés par l'autorité de recours dans le cadre du contrôle juridictionnel de l'autorisation définitive du fait de l'art. 146 al. 1 LCI.

E. 13

S'agissant de la seconde hypothèse visée par l'art. 57 let. c LPA (identique à celle dont il est question à l'art. 93 al. 1 let. b LTF), 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 2015 consid. 2 et les références citées ; ATA/1018/2018 du 2 octobre 2018 consid. 10e). Tel peut être le cas lorsqu'il faut envisager une expertise complexe ou plusieurs expertises, l'audition de très nombreux témoins, ou encore l'envoi de commissions rogatoires dans des pays lointains (ATA/1018/2018 du 2 octobre 2018 consid. 10d).

- 9/11 - A/1736/2018 La procédure d'autorisation de construire ne présente en principe pas de tels inconvénients, dès lors que le dépôt de la requête ne nécessite ni l'élaboration d'un

travail démesuré ou excessivement coûteux, ni des mesures probatoires prenant un temps considérable et exigeant des frais importants (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.3.3 cum ATA/360/ 2017 du 28 mars 2017 consid. 10).

E. 14

En l'espèce, la décision litigieuse, si on la considère (dans l'hypothèse la plus favorable aux recourants) comme un refus d'autorisation préalable, ne remplit ni l'une ni l'autre des deux hypothèses susmentionnées.

E. 15

Ce n'est en effet que lorsqu'une autorisation préalable est octroyée qu'elle fixe des éléments essentiels qui ne seront pas susceptibles d'être revus devant les juridictions cantonales. En revanche, lorsqu'elle est refusée, elle ne fixe rien. Les raisons du refus ne font partie que des considérants de la décision et non de son dispositif, de sorte que le requérant de l'autorisation peut parfaitement les remettre en cause dans le cadre de l'autorisation définitive. Pour lui, les désavantages d'une telle situation découlent de la procédure plus longue et plus coûteuse qu'entraîne le dépôt d'une demande définitive. Comme cela vient d'être rappelé, cette longueur et ces coûts ne constituent cependant pas, en principe, un préjudice irréparable.

E. 16

En l'occurrence, il n'existe aucun élément permettant de considérer que les coûts et la durée d'une procédure en autorisation définitive excéderaient dans une mesure significative ceux qui sont usuellement liés à une procédure concernant un projet tel que celui qu'envisagent les recourants.

E. 17

Compte tenu de ce qui précède, le recours sera déclaré irrecevable.

E. 18

Malgré cette issue, il convient d'examiner la demande d'appel en cause, dès lors que le présent jugement pourrait être contesté auprès de la juridiction de recours et que les requérants en appel en cause seraient cas échéant légitimés à développer leurs arguments dans cette procédure.

E. 19

Selon l'art. 71 al. 1 LPA, l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure, la décision leur devient dans ce cas opposable (al. 1). L'appelé en cause peut exercer les droits qui sont conférés aux parties (art. 71 al. 2 LPA). L'institution de l'appel en cause permet au juge de contraindre des tiers qui ne possèdent pas la qualité de partie faute d'en satisfaire les conditions à participer à la procédure, pour que le jugement rendu à l'issue de celle-ci déploie des effets juridiques à leur rencontre. Elle vise plutôt à préjuger un rapport de droit entre l'appelé en cause et une partie principale dans une procédure pendant entre les parties principales. Elle a pour fonction d'éviter le déroulement d'une autre procédure sur les mêmes questions litigieuses et est donc dictée par un souci d'économie de procédure. L'appel en cause se justifie également dans la mesure

- 10/11 - A/1736/2018 où il permet d'éviter des décisions ou des jugements contradictoires. En revanche, elle n'est pas destinée à faire intervenir ou à étendre la procédure à des

personnes qui bénéficient déjà de la qualité de partie et qui ne participent pas à celle-ci pour une quelconque raison. En particulier, elle ne permet donc pas de remédier à un défaut de participation d'une partie (ATA/617/2012 du 11 septembre 2012 consid. 8b et B. BOVAY, Procédure administrative, 2015, p. 197). En l'espèce, les considérants qui précèdent au sujet du caractère incident de l'autorisation préalable (ou de son refus) explicitent le fait que, selon le Tribunal fédéral, il est possible de s'opposer auprès de lui, au moment du contentieux relatif à l'autorisation définitive, aux éléments fixés par l'autorisation préalable. Par conséquent, les requérants en appel en cause n'ont pas d'intérêt juridique actuel à pouvoir participer à la présente procédure. Ils pourront soit recourir contre l'autorisation définitive, soit demander leur appel en cause à ce moment-là, et présenter les arguments qu'ils ont fait valoir à ce jour dans leur demande d'appel en cause. La demande d'appel en cause sera donc rejetée.

E. 20

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 700.- ; 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).

E. 21

Les requérants en appel en cause, pris conjointement et solidairement, seront condamnés au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 300.-.

- 11/11 - A/1736/2018

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