

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1296/2024-LCI

ATA/622/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 juin 2025

3^{ème} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Guillaume FRANCIOLI, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
31 octobre 2024 (JTAPI/1068/2024)**

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ et B_____ (ci-après : les frères A_____ et B_____), agriculteurs, sont copropriétaires de la parcelle n° 11'040 de la commune de C_____ (ci-après : la commune). Le premier est également propriétaire de la parcelle adjacente n° 11'041.
- b.** Ces parcelles sont situées en zone de développement 3, avec pour zone d'affectation primaire (ou zone de fond) la zone agricole. Elles se trouvent dans le quartier des D_____, où un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) est en cours d'élaboration.
- c.** Le 29 juin 2021, les frères A_____ et B_____ ont conclu un contrat de bail à loyer avec l'ancien département des infrastructures (ci-après : DI), soit pour lui l'office cantonal du génie civil (ci-après : OCGC), avec un terme prévu au 31 décembre 2023, portant sur la location d'une partie de la parcelle n° 11'040 afin de permettre un stockage des terres liées aux travaux de l'extension du tramway Genève – Saint-Julien.
- B.** **a.** Le 24 septembre 2021, à la suite d'une dénonciation, le département du territoire (ci-après : DT) a ouvert un dossier d'infraction sous le numéro I-1_____ portant sur la parcelle n° 11'040. Étaient en cause plusieurs éléments constructifs situés sur la parcelle, soit une zone de dépôt, l'aménagement d'un parking au nord, l'aménagement d'un parking en enrobé et la construction d'une base de vie en containers au sud.
- b.** Les frères A_____ et B_____ ont répondu au DT que la parcelle était louée par l'État et qu'ils en avaient informé les personnes concernées.
- c.** L'OCGC a confirmé qu'il louait une partie de la parcelle n° 11'040 pour la réalisation de la première étape de l'extension du tramway.
- Selon le plan d'emprise produit par l'OCGC, qui distinguait quatre surfaces (S1, S2, S3 et S4), les surfaces S2 et S3 étaient utilisées comme installations de chantier et la surface S1 comme lieu de stockage provisoire de terre. La surface S4 restait sous l'entière responsabilité des propriétaires et n'était pas utilisée pour le chantier.
- d.** Le 13 mai 2022, après avoir réalisé un reportage photographique de la parcelle n° 11'040 le 3 mai 2022, le DT a ordonné aux frères A_____ et B_____ de déposer une requête d'autorisation de construire concernant l'aménagement d'une zone de dépôt clôturée et l'aménagement d'un parking clôturé au nord de la parcelle n° 11'040 (surface S4).
- C.** **a.** Parallèlement, le 3 mai 2022, un collaborateur du DT a effectué un transport sur place sur la parcelle n° 11'041. Il a constaté l'aménagement d'une zone de dépôt de matériel et la construction d'un dépôt en bois et en containers au nord de la parcelle, ainsi que l'entreposage de plusieurs containers, la construction d'un couvert à

voitures et l'installation d'une clôture bâchée. Une procédure d'infraction a été ouverte sous le numéro I-2_____.

b. Par courrier du 13 mai 2022, le DT a interpellé B_____ (copropriétaire de la parcelle n° 11'040) au sujet des éléments constatés le 3 mai 2022 sur la parcelle n° 11'041 et lui a imparti un délai pour se déterminer.

c. Par décision du 17 juin 2022, adressée à B_____, le DT lui a ordonné de rétablir une situation conforme au droit d'ici le 29 août 2022 en procédant à l'enlèvement des éléments constatés le 3 mai 2022 sur la parcelle n° 11'041 et à la remise en état du terrain naturel.

D. a. Le 24 août 2022, A_____ a déposé une demande d'autorisation de construire, enregistrée sous la référence DD 3_____, en vue de la régularisation des éléments constatés sur les parcelles n^{os} 11'040 et 11'041.

b. Par décision du 29 septembre 2023, le DT a refusé de délivrer l'autorisation de construire sollicitée, plusieurs préavis défavorables qu'il faisait siens ayant été délivrés par les instances spécialisées.

c. Par décision du 6 octobre 2023, le DT a ordonné à B_____ la remise en conformité au droit de la parcelle n° 11'041, en procédant à la suppression de la zone de dépôt de matériel, du dépôt en bois et en containers au nord de la parcelle ainsi que des containers, du couvert à voitures, de la clôture bâchée et à la remise en état du terrain naturel. Une amende de CHF 2'000.- lui a en outre été infligée.

d. Par décisions séparées du 13 octobre 2023, le DT a ordonné aux frères A_____ et B_____ de rétablir une situation conforme au droit, d'ici au 8 décembre 2023, en procédant à la suppression, à l'évacuation et à la démolition de la zone de dépôt au nord de la parcelle n° 11'040, y compris les clôtures, et du parking au nord de la parcelle ainsi qu'en procédant à la remise en état du terrain naturel. Une amende de CHF 1'000.- a en outre été infligée à chacun des intéressés.

E. a. Par acte du 30 octobre 2023, les frères A_____ et B_____, sous la plume de leur conseil, ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre le refus de délivrer l'autorisation de construire.

Le recours a été enregistré sous le numéro de cause A/3570/2023.

b. Par acte du 13 novembre 2023, les frères A_____ et B_____ ont recouru auprès du TAPI contre la décision de remise en état de la parcelle n° 11'040 et les amendes de CHF 1'000.- infligées à chacun d'eux, concluant à leur annulation. Le recours a été enregistré sous le numéro de cause A/3787/2023.

c. Par décision du 12 décembre 2023, le TAPI joint les causes A/3570/2023 et A/3787/2023 sous le numéro de cause A/3570/2023, les deux recours se rapportant à un même complexe de faits.

Pour le surplus, l'infraction I-2_____ était mentionnée au consid. 1 de la décision, libellé ainsi : « vu la décision du département du territoire du 20 septembre 2023 refusant la mise en conformité partielle des infractions I-1_____ et I-2_____ concernant l'aménagement d'une surface de dépôt de matériel pour une durée provisoire de 54 mois ».

d. Par courrier du 16 février 2024, s'excusant de « l'erreur d'adressage », le DT a annulé les décisions des 17 juin 2022 et 6 octobre 2023.

e. Par décision du 15 mars 2024, le DT a ordonné à A_____ la remise en état de la parcelle n° 11'041 (I-2_____) et a prononcé à son endroit une amende de CHF 2'000.-.

F. a. Par acte du 17 avril 2024, enregistré sous le numéro de cause A/1296/2024, A_____ a recouru auprès du TAPI contre cette décision, concluant principalement à son annulation et préalablement à la jonction de la procédure avec la cause A/3570/2023.

La motivation du recours tient sur une demi-page. Elle est libellée comme suit :

« Dans la mesure où le présent recours dépend des suites données au recours déposé le 30 octobre 2023 contre le refus d'autorisation de construire DD/3_____, ainsi qu'au recours déposé le 13 novembre 2023 contre la décision de remise en état ainsi que l'amende y afférente, notre mandant sollicite la jonction de la présente procédure à la procédure de recours A/3570/2023 pendante devant votre autorité ».

b. Le DT a conclu à l'irrecevabilité du recours, l'acte de recours ne contenant aucune motivation.

c. Dans sa réplique, A_____ a relevé que le complexe de faits et les conclusions de la cause étaient identiques à ceux présentés dans les recours contre le refus d'autorisation de construire et contre la décision I-1_____. Ce n'était pas faire preuve de mauvaise foi que de considérer qu'il fallait déduire que les griefs soulevés dans les deux recours joints sous la cause A/3570/2023 valaient intégralement pour le « présent » recours. Il avait produit en marge de son recours du 17 avril 2024 le mémoire de recours contre la décision I-1_____ du 13 novembre 2023, lequel était dûment motivé. Le DT et le TAPI avaient une connaissance approfondie et détaillée des faits liés à cette cause.

Les conditions permettant un ordre de remise en état n'étaient pas remplies. En effet, la parcelle se trouvait dans le futur quartier des D_____, soumise à un PLQ qui transformerait la zone en zone à bâtir. Ainsi, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit était opposé à la remise en état immédiate de la parcelle.

Il contestait la régularité de l'amende. En effet, le litige concernant les parcelles n^{os} 11'040 et 11'041 relevait du même complexe de faits et une amende avait déjà été infligée aux propriétaires de la parcelle n° 11'040. Pour le surplus, il était renvoyé aux mémoires de recours du 30 octobre 2023 et du 13 novembre 2023. Ces derniers valaient en tous points pour la « présente » procédure.

d. Dans sa duplique, le DT a allégué qu'aucun grief n'était exposé dans le recours, si bien qu'il n'était pas en mesure d'y répondre.

e. Dans une écriture spontanée, A_____ a relevé que, « comme expliqué dans le recours dans la cause A/3570/2023 », en plus du fait que l'usage des parcelles n'était que temporaire, la zone sur laquelle se trouvaient ces parcelles ne serait plus agricole à l'adoption du PLQ. Le DT devait prendre en compte l'affectation future de la zone. Il était disproportionné d'ordonner une remise en état des terrains en vue d'une exploitation agricole future, alors même qu'il était certain que la zone ne serait plus, dans un futur proche, à vocation agricole. Le matériel ne pouvait pas être entreposé ailleurs à ce moment-là et le dommage que son frère et lui subiraient à l'évacuation et la perte dudit matériel n'était pas comparable à l'intérêt public au maintien de la séparation des milieux bâtis et non bâtis. L'installation litigieuse se trouvait sur une surface réduite et rationalisée au vu du secteur et ne justifiait pas une remise en état à brève échéance. L'installation ne générait aucune nuisance ni dégradation des parcelles agricoles exploitables.

G. a. Par jugement du 27 juin 2024 (JTAPI/655/2024), le TAPI a rejeté le recours concernant la cause A/3570/2023.

b. Par jugement du 31 octobre 2024, il a déclaré irrecevable le recours portant sur la cause A/1296/2024.

Dans son acte de recours, A_____ ne soulevait aucun grief au sujet de sa conclusion principale relative à l'annulation de la décision ordonnant la remise en état de la parcelle n° 11'041 et lui infligeant une amende administrative.

Bien qu'il alléguât que son développement relatif à sa demande de jonction des procédures devait être lu comme une reprise implicite de l'argumentation produite dans le cadre des recours liés à la cause A/3570/2023, seule la question du refus de régularisation était également en rapport avec la parcelle n° 11'041. Or, dans le cadre du jugement JTAPI/655/2024, le TAPI avait déjà examiné en détail et tranché la question du refus de régularisation de la parcelle n° 11'041. En revanche, les recours joints sous la cause A/3570/2023 ne contenaient aucun argument relatif à la remise en état de la parcelle n° 11'041 ou à l'amende administrative qui lui était liée. Les deux ordres de remise en état prononcés par le DT ainsi que les amendes administratives concernaient deux parcelles certes voisines mais néanmoins distinctes, avec des irrégularités différentes, ce qui justifiait une argumentation propre et indépendante. Au demeurant, un recourant ne pouvait pas, de bonne foi, partir du principe qu'une cause serait jointe à une autre, vu la marge d'appréciation accordée au juge.

Son argumentation subséquente, formulée au stade de la réplique, ne pouvait être interprétée comme un simple complément au recours sur cet aspect, à l'image d'un nouvel argument développé pour appuyer une motivation initiale. En effet, l'argumentation développée subséquentement, outre le fait d'être très succincte, ne venait pas appuyer une quelconque argumentation précédente, mais constituait la

première forme de motivation du recours quant à sa conclusion principale. Concernant l'amende administrative litigieuse, A_____ se contentait de renvoyer aux écritures produites dans le cadre de la procédure A/3570/2023. Or, ces procédures concernaient l'amende administrative en lien avec les irrégularités constatées sur la parcelle n° 11'040. Bien qu'il contestât au stade de la réplique l'amende infligée en lien avec la parcelle n° 11'041, il n'exposait cependant en rien en quoi cette amende était injustifiée ou disproportionnée.

Dans cette mesure, le recours n'avait été motivé qu'en lien avec la conclusion préalable du recourant et ce dernier n'avait apporté aucune motivation, même brève, en lien avec sa conclusion principale, soit l'objet même du litige, à savoir l'annulation de l'ordre de remise en état de sa parcelle n° 11'041 et de l'amende administrative y afférente dans son acte de recours.

- H. a.** Par acte remis à la poste le 2 décembre 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant principalement à son annulation et à l'annulation de la décision I-2_____ du 15 mars 2024 ainsi que, subsidiairement, au renvoi de la cause au TAPI. Préalablement, il a requis la tenue d'un transport sur place, son audition ainsi que la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé dans la cause A/3570/2023.

Le TAPI avait commis un déni de justice en omettant de statuer sur la demande de jonction. En outre, la motivation concernant la décision litigieuse était certes intervenue dans le second échange d'écritures mais il était étonnant que cette circonstance ait entraîné l'irrecevabilité du recours.

b. Le TAPI a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler.

c. Le DT a conclu au rejet du recours, se référant au jugement d'irrecevabilité du TAPI.

d. Après que le recourant a répliqué, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Cela étant, lorsqu'un recours porte, comme en l'espèce, sur un jugement d'irrecevabilité, seules sont recevables les conclusions tendant à l'annulation du jugement et au renvoi de la cause pour examen au fond (arrêts du Tribunal fédéral 1C_573/2022 du 13 mars 2023 consid. 1 ; 2C_1156/2018 du 12 juillet 2019 consid. 1.4 ; ATA/171/2024 du 6 février 2024 et les arrêts cités). Les conclusions tendant à l'annulation de la décision I-2_____ du 15 mars 2024 ordonnant la remise

en état de la parcelle n° 11'041 ainsi que de l'amende de CHF 2'000.- sont dès lors irrecevables. En outre, au vu de ce qui précède, les griefs portant sur le fond du litige, ainsi que la question du déni de justice en lien avec la demande de jonction des causes, ne seront pas examinés.

2. Le recourant sollicite la mise en œuvre de plusieurs actes d'instruction.

Or, vu l'issue de litige, il n'apparaît en toute hypothèse pas nécessaire d'y procéder.

3. Est litigieux le jugement du TAPI par lequel ce dernier a déclaré irrecevable le recours interjeté par le recourant dans la cause A/1296/2024.

3.1 Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, la juridiction saisie impartit un bref délai au recourant pour satisfaire à ces exigences, sous peine d'irrecevabilité (al. 2).

3.2 L'exigence de la motivation au sens de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre. Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse. L'exigence de la motivation est considérée comme remplie lorsque les motifs du recours, sans énoncer les conclusions formelles, permettent de comprendre aisément ce que le recourant désire (ATA/464/2025 du 29 avril 2025 consid. 2.1).

Le Tribunal fédéral a, pour sa part, confirmé qu'il faut pouvoir déduire de l'acte de recours sur quels points et pour quelles raisons la décision entreprise est contestée, ce que le recourant demande et sur quels faits il entend se fonder. Une brève motivation est suffisante à condition toutefois que les motifs avancés se rapportent à l'objet de la contestation (arrêt du Tribunal fédéral 2A.143/2005 du 21 avril 2005 ; ATA/892/2021 du 31 août 2021 consid. 2c et l'arrêt cité).

Il n'y a pas d'exigences élevées s'agissant de la motivation du recours surtout si le recourant n'est pas assisté par un avocat : il suffit qu'on puisse déduire du recours dans quelle mesure et pour quelles raisons la décision est attaquée (ATA/1070/2024 du 10 septembre 2024 consid. 3 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd., 2015, p. 544).

Il serait contraire au texte même de la loi de renoncer à ces exigences minimales (ATA/892/2021 du 31 août 2021 consid. 2c et les arrêts cités).

3.3 La juridiction peut autoriser une réplique et une duplique si ces écritures sont estimées nécessaires (art. 74 LPA). Le mémoire de réplique ne peut contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés dans le mémoire de réponse. Il ne peut en principe pas être utilisé afin de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui

auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 2.2 = SJ 2016 I 358 ; ATA/1190/2022 du 29 novembre 2022 consid. 2b).

3.4 En l'espèce, le TAPI a déclaré irrecevable le recours pour les raisons qui suivent. Premièrement, le recourant ne soulevait aucun grief au sujet de sa conclusion principale. Deuxièmement, les recours joints sous la cause A/3570/2023, auquel le recourant avait renvoyé, ne contenaient aucun argument relatif à la remise en état de la parcelle n° 11'041 ou à l'amende administrative qui lui était liée. Troisièmement, un recourant ne pouvait pas, de bonne foi, partir du principe qu'une cause serait jointe à une autre. Enfin, l'argumentation subséquente du recourant, formulée au stade de la réplique, ne pouvait être interprétée comme un simple complément au recours. En effet, elle ne venait pas appuyer une quelconque argumentation précédente, mais constituait la première forme de motivation du recours quant à sa conclusion principale. Bien qu'il contestât au stade de la réplique l'amende infligée en lien avec la parcelle n° 11'041, il n'exposait cependant pas en quoi cette amende était injustifiée ou disproportionnée. Le recours n'avait été motivé qu'en lien avec la conclusion préalable du recourant et ce dernier n'avait apporté aucune motivation en lien avec sa conclusion principale, soit l'objet même du litige.

Bien que le recourant n'ait soulevé aucun grief au sujet de sa conclusion principale dans son acte de recours, le raisonnement du TAPI ne peut être suivi.

En effet, lorsqu'un recours ne contient pas l'exposé des motifs comme en l'occurrence, la juridiction doit, de par la loi, impartir un bref délai au recourant, qu'il soit représenté ou non par un avocat, pour remédier au défaut de motivation (art. 65 al. 2 LPA). Or, il ne ressort pas du dossier que le TAPI aurait interpellé le recourant dans ce sens à réception de son recours. Le jugement attaqué ne contient pas non plus de précision sur la raison pour laquelle la juridiction inférieure aurait estimé qu'une interpellation n'était *in casu* pas requise. Le TAPI a certes précisé, dans la majeure de son raisonnement, que « ce n'est que si les conclusions ou la motivation existent, sans avoir la clarté nécessaire, que l'autorité doit impartir un délai de correction au recourant » mais n'a pas pris en compte, à tort, le fait que le recourant a bien conclu, dans son acte de recours, à l'annulation de la décision querellée.

Dans ces circonstances, et faute pour le TAPI d'avoir accordé un délai au recourant pour présenter un exposé des motifs en lien avec sa conclusion principale, la juridiction précédente ne pouvait pas déclarer le recours irrecevable.

Le jugement sera donc annulé et la cause renvoyée au TAPI pour qu'il statue au fond, afin de ne pas priver les parties du double degré de juridiction.

- 4.** Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de CHF 500.- sera allouée au recourant, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 2 décembre 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 31 octobre 2024 ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 décembre 2024 ;
renvoie le dossier au Tribunal administratif de première instance pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à A_____ une indemnité de procédure de CHF 500.- à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, av. du Tribunal-Fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquera le présent arrêt à Me Guillaume FRANCIOLI, avocat du recourant, au département du territoire-OAC, au Tribunal administratif de première instance, à l'office fédéral du développement territorial (ARE) ainsi qu'à l'office fédéral de l'agriculture (OFAG) et à l'office fédéral de l'environnement (OFEV).

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. MARMY

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :