

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/136/2024-LCI

ATA/848/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 août 2025

3^{ème} section

dans la cause

A_____ SA

représenté par Me Pascal PÉTROZ, avocat

recourante

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
29 août 2024 (JTAPI/855/2024)**

EN FAIT

A. a. A_____ SA (ci-après : A_____), sise _____, route B_____ à C_____, a pour but l'exploitation et la mise en valeur d'ateliers horlogers ainsi que de tous immeubles commerciaux ou industriels ainsi que l'acquisition, l'administration, la location et la gestion de biens immobiliers

D_____ SA (ci-après : D_____), sise rue E_____ _____ à Genève, est une société anonyme, dont le but est la création, la production, la fabrication et la commercialisation, aussi au détail, de produits d'horlogerie, de bijouterie, d'orfèvrerie et de composants horlogers et industriels ; l'achat, la vente, la promotion, l'administration, la gestion, l'exploitation, la location, l'édification et les investissements dans le domaine immobilier, les opérations de maître d'ouvrage, de développement et de gestion de projets immobiliers dans le cadre du développement de ses activités et de celles de ses sous-traitants, la participation à d'autres entreprises, établissement de filiales et succursales en Suisse et à l'étranger.

b. A_____ est propriétaire des parcelles n^{os} 1'784, 1'996, 1'997, 1'810, 2'022, 2'292 de la commune de C_____, d'une surface totale de 123'849 m², situées en 5^e zone.

Sur la parcelle n^o 1'810, d'une surface de 4'116 m², sont érigés deux bâtiments : n^o 1'470 (bureaux) et n^o 160 (bureaux) à l'adresse route B_____, ainsi qu'une véranda-bureau au sud-ouest des bâtiments précités, dont F_____ SA (ci-après : F_____) est locataire.

c. Le 18 septembre 2019, D_____, par l'intermédiaire de son mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ), a déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département) une demande d'autorisation de construire enregistrée sous DD 1_____ portant sur la construction d'une véranda bureau sur la parcelle précitée.

À teneur des plans produits, la construction comprendrait un espace paysager de 228 m² permettant d'accueillir 300 personnes (réception), deux bureaux d'une surface de 11.60 m², un bureau de 11.40 m², un bureau de 11.25 m² et une cafétéria de 22.50 m².

d. Par courrier du 4 décembre 2019, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) a communiqué à D_____ la teneur des préavis recueillis, dont les deux préavis défavorables, lui impartissant un délai de trente jours pour lui indiquer les suites qu'elle entendait donner au dossier et lui faire parvenir les documents requis dans le même délai.

e. Le 23 février 2021, après avoir été saisi d'une dénonciation et alors que la requête précitée était en cours d'instruction, le département a ouvert la procédure d'infraction I-2_____.

La véranda-bureau avait été édifée sur la parcelle n° 1'810 sans autorisation de construire. L'objet de la DD 1_____ était modifié afin d'intégrer le fait qu'il s'agissait d'une tentative de régularisation, notamment de l'infraction I-2_____.

f. Le 19 octobre 2022, le département a imparti un délai au 10 novembre 2022 à D_____ pour répondre à l'intégralité de sa demande de compléments du 4 décembre 2019. Passé ce délai et sans nouvelles de sa part, il classerait le dossier.

g. Le 3 novembre 2022, exposant ses difficultés pour recueillir tous les documents utiles, le MPQ a sollicité un délai au 28 février 2023, lequel lui a été accordé par le département le 15 novembre 2022. Le 23 février 2023, il a sollicité un dernier délai au 15 avril 2023, que le département lui a accordé le 13 mars 2023.

h. Le 20 juin 2023, dans le cadre de procédures d'infractions (notamment I-2_____) visant des parcelles appartenant à A_____ (parcelle n° 1'810 notamment), une visite sur place a eu lieu, en présence d'un représentant de l'OAC et du MPQ.

i. Le 20 juillet 2023 l'OAC, se référant à la visite sur place du 20 juin 2023, a indiqué à A_____ que les plans conformes relatifs aux bâtiments n^{os} 160 et 1'470 ne lui avaient pas été transmis. Concernant la véranda-bureau, construite sans autorisation en 2009, selon les photographies aériennes disponibles sur le site d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), les compléments requis dans le cadre de la procédure de régularisation DD 1_____ n'avaient toujours pas été communiqués malgré les délais octroyés. Compte tenu de sa persistance à ne pas coopérer, aucun nouveau délai ne lui serait octroyé concernant le traitement de cette demande d'autorisation de construire. En outre, divers aménagements extérieurs, notamment un chemin d'accès à la façade nord-est de la véranda, un parking et un aménagement paysager avaient été constatés. Elle était invitée à se déterminer dans un délai de dix jours.

j. Par courriel du 18 août 2023, le MPQ a informé l'OAC qu'il n'avait été en mesure de prendre connaissance de son courriel du 25 juillet 2023 que le 15 août 2023, soit à la rentrée des vacances horlogères, raison pour laquelle il sollicitait une prolongation du délai jusqu'au 17 septembre 2023, ce qui lui permettrait d'obtenir la documentation auprès de la famille de l'ancien MPQ, décédé dans l'intervalle.

k. Le même jour, l'OAC, relevant que son courriel datait du 20 et non du 25 juillet 2023 et déplorant n'être informé qu'à ce stade de vacances horlogères, a prolongé le délai au 25 août 2023.

l. Le même jour, le MPQ a indiqué que les vacances avaient été abordées lors de la visite sur place du mois de juin 2023 et qu'il avait été mentionné que les délais impartis ne pourraient manifestement pas être respectés.

procédure A/2877/2023

m. Par décision du 30 août 2023, aucune suite n'ayant été donnée à son courriel du 20 juillet 2023, le département a ordonné à A_____ l'exécution des mesures suivantes jusqu'au 29 septembre 2023 :

- fournir des plans conformes à la réalité des bâtiments n^{os} 160 et 1'470 ;
- requérir une autorisation de construire complète et en bonne et due forme, concernant l'intégralité des aménagements extérieurs sis sur la parcelle n° 1'810 ; cette requête devrait clairement mentionner « demande de régularisation I-3_____ », suivi du détail.

Pour le surplus, s'agissant de la véranda-bureau, cette construction n'étant pas au bénéfice d'une autorisation de construire en force, il lui était fait interdiction d'utiliser ces locaux avec effet immédiat.

n. Par acte du 11 septembre 2023, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision en ce qu'elle ordonnait avec effet immédiat l'interdiction d'utiliser la véranda-bureau. Le recours a donné lieu à l'ouverture de la procédure A/2877/2023.

o. Par jugement du 16 mai 2024, le TAPI a partiellement admis le recours de A_____ contre la décision du 30 août 2023 et annulé l'interdiction immédiate d'utiliser la véranda-bureau. La décision était confirmée pour le surplus. Ce jugement est entré en force.

p. Par décision du 19 juillet 2024, le département a imparti à A_____ un délai au 30 août 2024 pour fournir des plans conformes à la réalité et établis par un MPQ des bâtiments n^{os} 160 et 1'470, et de requérir une autorisation complète et en bonne et due forme par le biais d'un MPQ concernant l'intégralité des aménagements extérieurs sis sur la parcelle considérée.

Le délai a été prolongé au 15 octobre 2024 à la demande de A_____.

procédure A/133/2024

q. Par une première décision du 21 novembre 2023 adressée à D_____, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire visant la régularisation de la construction de la véranda-bureau (I-4_____ et I-2_____).

r. Le 21 novembre 2023 D_____ a recouru contre cette décision auprès du TAPI, ce qui a donné lieu à l'ouverture de la procédure A/133/2024.

s. Par jugement du 29 août 2024, le TAPI a rejeté le recours.

t. Par arrêt ATA/123/2025 du 28 janvier 2025, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a rejeté le recours formé par D_____ contre ce jugement.

D_____ ne s'était pas conformée à son obligation de collaborer, contraignant le département à statuer en l'état du dossier. Or, selon la demande et les documents fournis, le projet ne remplissait pas les exigences des art. 22 al. 2 let. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), 19 al. 3

de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) et de l'art. 59 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). La question de savoir si le projet répondait aux critères de dérogation prévus par ces dispositions pouvait rester indécise, D_____ n'ayant pas fourni la documentation permettant au département de se prononcer en toute connaissance de cause sur les autres conditions. Les critiques formulées par D_____ quant à la pertinence des demandes de complément du département étaient écartées. Si D_____ considérait les demandes comme dénuées de pertinence, elle aurait dû en faire part au département en temps utile et non pas attendre la procédure de recours. La juridiction de recours ne pouvait se substituer aux services spécialisés pour déterminer les pièces et informations dont ces derniers avaient besoin pour émettre un préavis ou prendre une décision. Il ne ressortait pas des éléments versés au dossier que le département aurait pris un engagement concret vis-à-vis de D_____ quant à l'octroi d'une autorisation de construire portant sur la régularisation de la véranda-bureau. Le fait que le département avait, par le passé, délivré des autorisations de construire sur dérogation pour des projets de D_____ en zone 5 ne constituait pas un blanc-seing pour tous les projets soumis par la suite. Dès lors, c'était à juste titre que le TAPI avait retenu qu'aucune violation du principe de bonne foi par le département n'était à constater.

Cet arrêt n'a pas été attaqué et est entré en force.

procédure A/136/2024

u. Par une seconde décision du 21 novembre 2023, le département a ordonné à A_____ la remise en l'état de la parcelle par la démolition de la véranda-bureau et restitution du terrain naturel.

Cette décision fait l'objet de la présente procédure A/136/2024.

- B. a.** Par acte remis à la poste le 9 janvier 2024, A_____ a recouru auprès du TAPI contre l'ordre de remise en état du 21 novembre 2023, concluant à son annulation. Subsidiairement, le TAPI devait ordonner le maintien à titre précaire de la véranda-bureau.

Les photographies aériennes disponibles sur le SITG montraient que la véranda-bureau avait été érigée entre 2005 et 2009. En ordonnant sa démolition, alors qu'il avait toléré cette situation depuis près de 20 ans, le département faisait preuve d'une mauvaise foi inadmissible. Il ne pouvait aujourd'hui ordonner la démolition de cette construction au prétexte que l'autorisation de construire était refusée sans laisser la possibilité à la recourante de s'exprimer.

La décision contrevenait au principe de proportionnalité. Le département n'était pas intervenu depuis plus de quinze ans. Cette longévité et l'absence de plainte relative à la construction litigieuse montrait que cette dernière n'avait jamais provoqué de nuisances ni posé de problème particulier. Il était en outre prouvé que son utilisation était essentielle à l'activité de D_____ ce qui ne pouvait pas être négligé. La

mesure n'était pas la moins incisive si le département souhaitait le dépôt de documents complémentaires dans le cadre de la DD 1_____. Son refus suite à la proposition d'organiser une séance afin de faire le point sur les nombreuses questions en suspens reflétait le traitement qu'il lui réservait, consistant à lui opposer un refus systématique de trouver des solutions pratiques permettant la poursuite de l'activité du groupe. Cela était d'autant plus vrai qu'il avait fait fi des vacances horlogères pourtant notoires.

Si l'autorisation de construire ne devait pas être délivrée, le maintien à titre précaire de la véranda devait être ordonné. Avec les années, elle était devenue un élément essentiel pour le développement de D_____. Sa démolition aurait des conséquences non négligeables sur son activité.

L'impact sur l'environnement était très limité, pour ne pas dire nul, vu que la construction était uniquement composée de bureaux. La construction litigieuse ne nuisait de toute évidence pas à la sécurité ni à la salubrité et elle n'était pas inesthétique pour le public dès lors qu'elle était située, sans verticalité, au fond de la parcelle, entourée d'une végétation abondante. Compte tenu des intérêts en présence, le TAPI devrait prononcer son maintien à titre précaire.

b. Le 26 mars 2024, le département a conclu au rejet du recours.

Il avait été informé de l'existence de la véranda-bureau dans le cadre de l'instruction de la DD 1_____. En examinant les orthophotos, il s'était rendu compte que celle-ci était édifée depuis plusieurs années.

Il ne l'avait aucunement tolérée et les conditions de la protection de la bonne foi n'étaient pas remplies, d'autant qu'il n'avait à aucun moment donné d'assurance quant à la possibilité de l'édifier ou de la maintenir.

La véranda-bureau n'avait pas été autorisée et ne pouvait pas l'être au regard de la décision de refus du 21 novembre 2023. Comme cette construction ne pouvait pas être légalisée, elle ne pouvait subsister.

Il ne s'agissait pas d'une dérogation mineure à la règle et un intérêt purement économique de la recourante ne pouvait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit.

Les conséquences prétendument désastreuses pour l'activité de D_____ n'étaient ni exposées ni prouvées. La société disposait de nombreux autres locaux d'exploitation dans les environs proches et il était plus que probable qu'une solution pourrait être trouvée pour déplacer l'activité dans l'un de ces bâtiments, voire dans un autre emplacement du canton.

A_____ ne démontrait pas avoir procédé à la construction de la véranda en se pensant de bonne foi autorisée à le faire. Au vu de la zone d'affectation, de l'historique de la propriétaire et de son statut de professionnelle de l'immobilier, elle ne pouvait prétendre avoir été fondée à faire édifier la construction litigieuse sans autorisation de construire. Le fait que la construction fût sur place depuis plus d'une

dizaine d'années ou encore qu'elle n'eût jamais posé de problème particulier ne modifiait pas la décision litigieuse.

Le maintien à titre précaire de la construction était du ressort du Conseil d'État.

c. Le 17 mai 2024, A_____ a persisté dans ses conclusions et son argumentation.

d. Par jugement du 29 août 2024, le TAPI a rejeté le recours.

A_____ était à tout le moins perturbatrice par situation. Aucun élément du dossier ne permettait de retenir que le département aurait créé, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'il serait lié par la bonne foi s'agissant de la construction litigieuse non autorisée. Dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de construire et avant même qu'il eût ouvert une procédure d'infraction, il avait sans tarder fait part à A_____ des éléments problématiques du dossier, lui transmettant à ce sujet les préavis des instances concernées avec leurs demandes de compléments ainsi que les deux préavis qui étaient d'emblée négatifs. La construction litigieuse ne pouvait être qualifiée de mineure. Elle portait sur une surface de plus de 296 m² affectée exclusivement à l'activité professionnelle alors qu'elle prenait place en zone villa. A_____, qui n'avait cessé de requérir des délais successifs durant les quatre ans qu'avait duré la procédure visant la régularisation, avait adopté un comportement contraire au devoir de collaboration attendu dans le cadre d'une mise en conformité. La pesée entre l'intérêt privé, selon lequel la véranda-bureau était indispensable à l'activité du groupe, et l'intérêt public à rétablir une situation conforme au but poursuivi par la LCI et aux règles applicables dans la zone 5, conduisait à privilégier ce dernier.

A_____ n'avait pas déposé une demande de maintien à titre précaire. Cette question ne relevait pas de la compétence du TAPI et ne constituait pas l'objet du litige, la décision querellée étant circonscrites à l'ordre de remise en état.

- C.** **a.** Par acte remis à la poste le 2 octobre 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement, concluant à son annulation, à l'annulation de la décision du département du 21 novembre 2023 et à ce que le dossier soit renvoyé au département pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le département lui avait imparti le 19 juillet 2024 un délai pour déposer une demande d'autorisation de construire portant sur l'intégralité des aménagements extérieurs. Elle avait par ailleurs recouru contre le jugement du TAPI confirmant le refus de régularisation. Il ne pouvait donc être exclu que la véranda-bureau puisse être autorisée, si bien que pour éviter des décisions contradictoires l'ordre de démolition n'avait plus lieu d'être et devait être annulé. Les procédures pouvaient par ailleurs être jointes.

La parcelle n° 1'810 avait fait l'objet de pas moins de cinq autres procédures d'autorisations de construire depuis sa construction « aux alentours de 2005-2009 ». L'attention du département avait donc été attiré sur cette parcelle et

il ne pouvait de bonne foi soutenir avoir découvert la véranda-bureau lors d'une vérification en 2019 seulement. Même s'il ne l'avait découverte qu'à cette époque, il faudrait retenir qu'il aurait dû en connaître l'existence plus tôt s'il avait fait preuve de l'attention commandée par les circonstances. Il ne pouvait ainsi lui être reproché de n'avoir pas sollicité d'autorisation de construire pour la construction litigieuse sans prendre en considération que depuis 2013 au moins, le département aurait dû se rendre compte de son existence. Elle avait rencontré des difficultés avec la transmission des documents de son premier à son second MPQ. Elle n'était pas une professionnelle de l'immobilier et on ne pouvait attendre d'elle qu'elle sache que l'autorité se préoccuperait davantage de rétablir une situation conforme au droit.

Le principe de proportionnalité, la garantie de la propriété et la liberté économique avaient été violés. Elle détenait les parcelles de D_____, lequel employait plusieurs centaines des personnes dans le canton. 300 à 400 employés travaillaient dans le groupe, dont la grande majorité se rendait à la cafétéria pour la pause de midi, ce qui ressortait de la procédure A/133/2024. En l'absence de cette cafétéria, des centaines d'employés seraient contraints de se déplacer durant leur pause de midi, ce qui engendrerait un important trafic automobile. La véranda-bureau abritait par ailleurs le département comptabilité du groupe, le service de commande des pièces horlogères, la salle de réceptions ainsi qu'un certain nombre d'autres bureaux. Le maintien de ces installations était non seulement dans son intérêt privé mais aussi et surtout dans l'intérêt public dans la mesure où les nombreux déplacements des employés auraient de conséquences néfastes pour la commune. Il n'existait ainsi pas d'intérêt public à la démolition des bâtiments, laquelle était totalement disproportionnée.

b. Le 30 octobre 2024, le département a conclu au rejet du recours.

La décision du 19 juillet 2024 ne portait que sur les aménagements extérieurs, et ne concernait pas la véranda litigieuse, soit un bâtiment de plus de 296 m², lequel ne pouvait être considéré comme un aménagement extérieur.

Les requêtes d'autorisations étaient dans la règle instruites sur la base des plans et documents déposés. Aucune des demandes évoquées par la recourante n'avait porté sur la véranda-bureau.

Les déplacements du personnel évoqués n'étaient pas démontrés. La cafétéria apparaissant sur les plans avait une superficie d'environ 22 m² et seules 16 places y étaient représentées.

c. Le 3 février 2025, la recourante a persisté dans ses conclusions et son argumentation, concluant à titre préalable à la suspension de la procédure jusqu'à décision définitive dans le cadre de la demande d'autorisation DD 5_____.

Elle avait déposé à mi-janvier 2025 la demande requise sous la référence DD 6_____/1 avec l'intitulé « régularisation infraction INF 3_____ – changement affectation de logement en bureaux – Aménagements extérieurs ».

Son MPQ avait déposé, sous la référence DD 5_____/1 un nouveau projet d'autorisation de construire pour la véranda-bureau s'intégrant plus harmonieusement dans l'ensemble architectural, conformément au souhait du département. Le dépôt de ce projet démontrait l'importance de la véranda-bureau pour elle et le groupe horloger tout entier, comme son MPQ l'avait expliqué au département. L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) avait déjà rendu un préavis favorable.

Le département avait refusé de la rencontrer pour traiter en bonne intelligence le dossier en cours et elle avait été contrainte d'interpeller le Conseil d'État.

d. Le 14 mai 2025, le département s'est opposé à la suspension de la procédure.

Il avait refusé d'entrer en matière, le 17 février 2025, sur la demande DD 6_____/1, car celle-ci ne répondait pas aux dispositions légales et la réglementation en vigueur, notamment l'art. 59 al. 1 LCI, et ne pouvait être autorisée. Il joignait la décision de « refus d'entrée », qui invitait la recourante à ses référer aux préavis annexés.

e. Dans le délai prolongé au 23 juin 2025, la recourante a persisté dans ses conclusions et son argumentation.

Le département refusait la suspension au motif qu'il n'existerait aucun motif puisqu'il n'était pas entré en matière sur la nouvelle demande d'autorisation de construire. Or, ce refus faisait l'objet d'un recours, pendant devant le TAPI sous la référence A/1034/2025.

Le 28 mai 2025, les parties s'étaient réunies, notamment en présence de la directrice générale de l'OAC. Elle avait alors sollicité un report du délai pour répliquer au 30 juin 2025. Dans le cadre de la procédure A/1034/2025, le département avait demandé un report du délai de 30 jours pour pouvoir répondre, faisant référence à la réunion du 28 mai 2025 pour trouver une solution.

Elle réitérait sa demande de suspension, qui était opportune et légitime, dans la mesure où les parties étaient effectivement en discussions pour tenter des solutions pragmatiques aux différents problèmes en cours.

f. Le 24 juin 2025, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger, y compris sur demande de suspension.

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).
- 2.** La recourante conclut à titre préalable à la suspension de la procédure.

2.1 Lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions (art. 14 al. 1 LPA). Selon l'art. 78 let. a LPA, l'instruction du recours est suspendue par la requête simultanée de toutes les parties.

2.2 En l'espèce, le département s'est opposé clairement le 25 mai 2025 à la suspension de la procédure et n'a pas varié depuis dans sa détermination. S'il avait accepté d'appuyer une demande commune de suspension, il l'aurait indiqué expressément – le fait qu'il ait accepté que le délai pour répliquer imparti à la recourante soit prolongé ne pouvant être interprété comme un revirement de sa part sur ce point. Il s'ensuit que la suspension ne peut être prononcée en application de l'art. 78 let. a LPA.

S'agissant de l'application de l'art. 14 al. 1 LPA, le département a indiqué le 14 mai 2025, toujours à l'appui de son opposition à la suspension, qu'il avait refusé d'entrer en matière le 27 février 2025 sur la nouvelle demande d'autorisation. La recourante a recouru contre ce refus, et une procédure est pendante devant le TAPI. Son sort est sans effet sur l'analyse du bien-fondé de la demande de remise en état, objet de la procédure.

La cause est en état d'être jugée et la suspension de la procédure ne sera pas prononcée.

- 3.** La recourante fait valoir en premier lieu que par décision du 19 juillet 2024 le département lui a imparti un délai pour déposer une autorisation de construire concernant « notamment l'intégralité des aménagements extérieurs sis sur la parcelle 1'810 dont fait partie la véranda-bureau litigieuse ». Il ne pouvait ainsi être exclu que la véranda soit autorisée, de sorte que la décision querellée n'avait plus de raison d'être et devait être annulée.

Le département a expliqué que son courrier du 19 juillet 2024 était une mesure d'exécution de la décision du 30 août 2023 telle que confirmée par le jugement du TAPI du 16 mai 2024, laquelle ne portait que sur les aménagements extérieurs et non sur la véranda.

Telle est bien la teneur du courrier du 19 juillet 2024, qui mentionne la procédure A/2877/2023 et reprend la teneur de la décision du 30 août 2023.

Ce courrier n'est ainsi d'aucun secours à la recourante et le grief sera écarté.

- 4.** Dans un second grief, la recourante se plaint de la violation du principe de la bonne foi et invoque la tolérance de l'autorité administrative.

4.1 Ancré à l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de

tout comportement propre à tromper l'administré et 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 2C_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1).

4.2 En l'espèce, la recourante fait valoir que le département avait ouvert cinq procédures distinctes entre 2013 et 2018 et ne pouvait ignorer l'existence de la véranda édiflée entre 2005 et 2009 et ne pouvait soutenir qu'il n'avait découvert son existence qu'en 2019. S'il était retenu qu'il l'avait découverte en 2019, le département aurait dû la découvrir en 2013 déjà en prêtant l'attention voulue.

Le département a affirmé avec constance n'avoir découvert la véranda qu'en 2019. Aucun élément ne permet de mettre en doute cette affirmation, d'autant que les demandes d'autorisation sont le plus souvent instruites par écrit sur la base des plans fournis par les requérants.

Aucun élément du dossier ne permet, par ailleurs, de conclure que le département aurait manifesté par son comportement ou son silence qu'il tolérait la construction litigieuse.

Au contraire, le 18 septembre 2019 la recourante avait déposé une demande d'autorisation de construire DD 1 _____ portant sur la construction d'une véranda bureau. Or, le 23 février 2021, saisi d'une dénonciation, le département avait découvert que la véranda-bureau était déjà construite sans autorisation et que la demande constituait en fait une tentative de régularisation.

La recourante ne peut ainsi se prévaloir de bonne foi d'assurances que lui aurait donné le département.

Le grief sera écarté.

5. La recourante se plaint de la violation du principe de proportionnalité, de la garantie de la propriété et de la liberté économique.

5.1 Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

5.2 Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 et al. 2 let. a LAT). 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, ni modifier la configuration du terrain (art. 1 al. 1 let. a et d LCI).

5.3 Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut notamment en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e et 130 LCI). Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le DT en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 LCI). 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).

5.4 La cinquième zone est une zone résidentielle destinée aux villas. Des exploitations agricoles peuvent également y trouver place. Le propriétaire, l'ayant droit ou le locataire d'une villa peut, à condition que celle-ci constitue sa résidence principale, utiliser une partie de cette villa aux fins d'y exercer des activités professionnelles, pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage (art. 19 al. 3 LaLAT).

5.5 La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Cette garantie constitutionnelle comprend la faculté de disposer de son terrain dans les limites des lois et des plans d'affectation du sol (ATA/998/2023 du 12 septembre 2023 consid. 5.1). Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, plus particulièrement une loi au sens formel si la restriction est grave, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 148 I 33 consid. 5.1 ; 147 I 393 consid. 5.1.1). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4 ; 135 I 233 consid. 2.1 ; 131 I 333 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_92/2023 du 12 février 2024 consid. 4.1).

Selon la doctrine, reprise par la chambre de céans, les intérêts publics justifiant des restrictions à la propriété peuvent résulter de l'ensemble des tâches, responsabilités et compétences que la Constitution confie aux pouvoirs publics et dont la concrétisation incombe au législateur. Ainsi, en principe, tout intérêt public permet

de restreindre le droit de propriété (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, p. 454 ss n. 909 ; ATA/998/2023 du 12 septembre 2023 consid. 5.1 et l'arrêt cité).

5.6 L'art. 27 Cst. garantit la liberté économique, qui comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique privée et son libre exercice et protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 135 I 130 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 4.1 ; 2C_32/2015 du 28 mai 2015 consid. 5.1). La fermeture définitive d'un établissement constitue une atteinte grave à la liberté économique (ATA/480/2011 du 26 juillet 2011 consid. 4c).

5.7 Selon l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2). Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (al. 3). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4).

5.8 Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il 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 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

5.9 En l'espèce, le TAPI a estimé que la construction litigieuse ne pouvait être qualifiée de mineure, compte tenu qu'elle portait sur une surface de plus de 296 m² affectée exclusivement à l'activité professionnelle et prenait place en zone villa. La recourante n'avait cessé de requérir des délais successifs durant les quatre ans qu'avait duré la procédure visant la régularisation et avait adopté un comportement contraire au devoir de collaboration attendu dans le cadre d'une mise en conformité. La pesée entre l'intérêt privé, selon lequel la véranda-bureau était indispensable à l'activité du groupe, et l'intérêt public à rétablir une situation conforme au but poursuivi par la LCI et aux règles applicables dans la 5^e zone, conduisait à privilégier ce dernier.

Ce raisonnement ne souffre aucune critique.

L'intérêt privé de la recourante à pouvoir continuer d'utiliser les locaux litigieux pour l'exploitation de l'entreprise est certes important, et l'ordre de remise en état, soit en l'espèce de démolition de la véranda, porte une atteinte grave tant à son droit de propriété qu'à sa liberté économique.

Cependant, la recourante a construit la véranda sans demander d'autorisation, alors qu'elle ne pouvait ignorer que celle-ci était requise par la loi, contrairement à ce qu'elle affirme. La décision querellée repose sur une base légale (art. 129 à 132 LCI). Elle poursuit un intérêt public important, tendant à exclure de la cinquième zone de construction les constructions qui, comme en l'espèce, ont été construites sans autorisation et ne sont pas autorisables car non-conformes à la destination de celle-ci, d'abriter des logements sous forme de villas (art. 19 al. 3 LaLAT). Cet intérêt public prime en l'espèce l'intérêt privé de la recourante.

L'essence du droit de propriété exercé par la recourante sur la parcelle concernée n'est pas atteinte par l'ordre de remise en état, puisqu'elle reste propriétaire de celle-ci et des autres bâtiments qu'elle abrite et peut continuer de les utiliser. S'agissant de sa liberté économique, il est loisible à la recourante, et il peut être exigé d'elle, d'exploiter la parcelle concernée conformément à la destination de sa zone, et de trouver ailleurs dans le canton, et surtout ailleurs qu'en zone villa, les locaux nécessaires aux activités de D_____ qu'elle invoque.

La recourante met en avant l'intérêt public à ce que ses nombreux employés ne se déplacent pas tous les jours pour la pause de midi. Le département a toutefois fait observer que la cafétéria représentée sur les plans avait une superficie d'environ 22 m² et ne comptait que 16 places, ce que la recourante n'a pas contesté, de sorte que cet argument, pour peu qu'il soit pertinent, n'est de toute façon pas de nature à étayer son argument.

Il suit des considérations qui précèdent que la restriction portée par la décision litigieuse aux droits fondamentaux de la recourante est admissible sous l'angle de l'art. 36 Cst.

Le grief sera écarté.

La décision querellée a ainsi été rendue conformément à la loi et sans abus ni excès du pouvoir d'appréciation du département.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

6. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 octobre 2024 par A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 août 2024 ;

préalablement :

refuse de prononcer la suspension de la procédure ;

au fond :

rejette le recours ;

met à la charge de A_____ SA un émolument de CHF 2'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Pascal PETROZ, avocat de la recourante, au département du territoire - OAC ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Patrick CHENAUX, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :