RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1570/2015-LCI **ATA/627/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 juin 2021

3ème section

dans la cause

Monsieur A_____
B_____
représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

_____

Recours contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 19 mars 2021 (DITAI/136/2021)

EN FAIT

1) B_____ est propriétaire des parcelles n^os^ 1_____ et 2_____ de la commune de _____, sises en zone agricole. Monsieur A_____ en est l'administrateur.

La B_____ a pour but l'exploitation de manège, achat, vente, importation, commerce et courtage de chevaux, prise en pension de chevaux et location de boxes, organisation de manifestations équestres ainsi que tous services, conseils et activités dans le domaine des sports équestres.

2) Le 16 décembre 2013, la B_____ a obtenu du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (devenu depuis lors le département du territoire ;
ci-après : le département) une autorisation de construire DD 3_____pour la transformation d'une écurie, sellerie, vestiaire, création d'un club house et d'un espace de stockage sur la parcelle n° 1_____.

3) Le 16 mai 2014, la B_____ a déposé auprès du département une nouvelle demande d'autorisation en vue de la construction d'un hangar avec box à chevaux et d'une sellerie sur la parcelle n° 1_____. Ce projet a été enregistré sous le n° DD 4_____

4) Par décision du 2 avril 2015, le département a refusé la DD 5_____, l'agrandissement étant excessif s'agissant d'une construction non conforme à l'affectation de la zone.

5) La B_____ et M. A_____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

La procédure a été enregistrée sous le numéro de cause A/1570/2015.

6) La procédure A/1570/2015 a été suspendue d'entente entre les parties depuis 2016.

7) Le 18 novembre 2020, le département a refusé la demande préalable DP 6_____ déposée par la B_____ le 11 juin 2018 portant sur un nouveau projet de manège et diverses installations sur la parcelle n° 1_____ et impliquant la démolition des installations actuelles. Il a de même décidé de deux ordres de remises en état concernant divers objets réalisés sans autorisation notamment sur les deux parcelles précitées.

8) Le 21 décembre 2020, le département a sollicité la reprise de la procédure A/1570/2015. Si les décisions du 18 novembre 2020 faisaient l'objet d'un recours,

il sollicitait d'ores et déjà la jonction des nouvelles causes à la procédure A/1570/2015. Dans ce cadre, le département pourrait procéder à une synthèse de l'ensemble de ses écritures.

9) Par trois actes séparés du 4 janvier 2021, la B_____ et M. A_____ ont recouru auprès du TAPI :

- contre la décision de refus de la DP 6_____ ; cause A/17/2021,

- contre l'ordre de remise en état concernant diverses installations sur les parcelles n^os^ 7_____ et 8_____ de la commune de _____ ; cause A/24/2021,

- et contre l'ordre de remise en état concernant un paddock et un marcheur sur les parcelles n^os^ 1_____ et 2_____ ; cause A/25/2021.

Préalablement les recourants sollicitaient la suspension des procédures dirigées contre les ordres de remise en état, le sort de celles-ci dépendant directement de l'issue du recours interjeté contre la DP n° 6_____.

10) Par courrier du 29 janvier 2021, la B_____ et M. A_____ se sont opposés à une reprise de la procédure A/1570/2015, laquelle pourrait prendre fin d'elle-même si celle relative à la DP 6_____ trouvait une issue positive. Ils se sont de même opposés à la jonction des procédures car la question de l'autorisation préalable était distincte de celle des ordres de remises en état et devait être traitée séparément.

11) Par décision du 19 mars 2021, le TAPI a rejeté la requête de suspension de la procédure A/1570/2015 et de jonction de la cause A/1570/2015 avec les trois autres procédures.

La procédure A/1570/2015 portait sur le refus d'autorisation DD 5_____. Celui-ci pouvait être examiné de manière entièrement autonome et n'avait matériellement et juridiquement aucun rapport avec l'autre projet envisagé par les intéressés dans le cadre de la DP 6_____. La question était de savoir s'il était raisonnable de trancher la cause A/1570/2015 avant la procédure relative à la DP 6_____ puisqu'il apparaissait que la B_____ et M. A_____, même au bénéfice de l'autorisation DD 5_____, attendraient vraisemblablement de savoir si le projet qu'ils avaient présenté dans le cadre de la DP 6_____ et auquel ils donnaient la préférence, serait lui aussi réalisable. Cette question faisait intervenir le principe d'économie de procédure qui ne permettait cependant de surseoir à l'instruction du dossier ou au prononcé du jugement que moyennant l'accord des parties sur la suspension de la procédure au sens de l'art. 78 LPA. Les conditions d'application de l'art. 14 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) n'étant pas réalisées et les parties ne s'étant pas mises d'accord sur la prorogation de la suspension de la procédure A/1570/2015, celle-ci ne serait pas suspendue.

Il n'y avait, de même, aucune raison ni utilité à joindre les procédures quant aux ordres de remise en état du 18 novembre 2020. Ils portaient sur des installations et constructions différentes. En conséquence, la cause était gardée à juger.

12) Par acte du 16 avril 2021, la B_____ et M. A_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée. Ils ont conclu à l'annulation des points 1, rejetant la requête de suspension, et 3, selon lequel la cause était gardée à juger. La procédure A/1570/2015 devait être suspendue jusqu'à droit jugé concernant la procédure relative à la DP 6_____.

Il était erroné d'affirmer que le refus de la DD 5_____ n'avait matériellement et juridiquement aucun rapport avec le projet de DP 6_____. Le hangar objet de la DD 4_____faisait partie intégrante de la demande préalable qui prévoyait une transformation de toutes les installations se trouvant sur la parcelle n° 1_____ de la commune de _____ et qui comprenait le hangar litigieux. Le sort de la procédure A/1570/2015 dépendait de la solution qui serait retenue dans la procédure A/17/2021.

La viabilité du manège serait mise en péril si la démolition du hangar était ordonnée, particulièrement en cas d'issue défavorable subséquente de la DP 6_____. La situation dans laquelle les recourants se retrouveraient serait ainsi disproportionnée en comparaison avec l'intérêt à ce que la procédure ne soit pas suspendue. La gravité de l'atteinte que la décision de refus de suspension porterait aux recourants ne se trouverait pas dans un rapport raisonnable avec le but poursuivi, en l'espèce par la continuation de la présente procédure, but qui n'était au demeurant pas énoncé par le TAPI et qui ne l'avait pas été non plus par le département. La procédure A/1570/2015 avait déjà été suspendue pendant plus de cinq années moyennant l'accord des parties. On voyait mal quel motif pencherait à présent en faveur de sa reprise. Pour le surplus, le TAPI avait raisonné sur des suppositions, en l'espèce non fondées.

13) Le TAPI a relevé que le recours déployait de facto un effet analogue à celui que les recourants avaient essayé, en vain, d'obtenir par leur demande de suspension de la procédure A/1570/2015. Ces derniers ne démontraient pas le préjudice irréparable qu'ils subiraient du fait du refus de suspension de cette procédure. La procédure A/1570/2015 avait pour objet un refus d'autorisation de construire et non un ordre de démolition. Par conséquent, un refus définitif du projet lié à la DP 6_____, non plus qu'un refus définitif du projet lié à la DD 5_____, n'entraîneraient en l'état d'obligation de remise en état. Rien ne les empêcherait par conséquent, comme ils en avaient formulé le souhait, de poursuivre des négociations autour d'un projet qui obtiendrait l'agrément du département. On ne voyait pas, dans ces conditions, en quoi l'entrée en force simultanée des deux refus d'autorisation susmentionnés pourrait entraîner un

préjudice irréparable pour les recourants. Le recours paraissait pouvoir être déclaré irrecevable sans plus amples développements.

14) Le département, bien qu'ayant sollicité en première instance la jonction de l'ensemble des causes (portant sur les DD 5_____, DP 6_____ et infractions), se satisfaisait de la décision prise par le TAPI et faisait sienne la motivation exprimée par ladite juridiction dans sa décision litigieuse ainsi que sa détermination à l'attention de la chambre de céans. Il concluait à l'irrecevabilité du recours en l'absence de préjudice irréparable et subsidiairement à son rejet, la décision litigieuse du TAPI respectant notamment les principes de coordination et de célérité.

15) Par réplique du 21 mai 2021, les recourants ont relevé que la DD 5_____ visait notamment la régularisation d'un hangar nécessaire à l'activité du manège. Le refus de cette autorisation mènerait sans aucun doute à un ordre de démolition causant ainsi un préjudice irréparable si la DP 6_____ n'était pas octroyée au préalable ou si les parties perdaient la possibilité de continuer les discussions relatives aux possibilités d'aménagement sur les parcelles litigieuses.

Si la procédure liée à la DP 6_____ trouvait une issue défavorable antérieurement à une décision dans la procédure A/1570/2015, toutes les parties auraient un important intérêt pratique et économique à pouvoir reprendre les discussions s'étant arrêtées lors du dépôt de la DP 6_____.

En outre, si la DP 6_____ venait à trouver une issue favorable, les frais et le temps important engagés par les recourants pour la procédure A/1570/2015, si la suspension (sic) de cette dernière était confirmée, auraient été inutiles. Le préjudice irréparable que risquaient de subir les recourants en cas d'irrecevabilité de leur recours était donc établi.

16) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) La question de la recevabilité du recours doit être tranchée en premier lieu, les griefs des recourants – qu'ils soient de forme ou de fond, à l'exception éventuelle d'un constat de nullité non plaidé en l'espèce – ne pouvant être traités que si le recours est recevable.

2) Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. b et 63 al. 1 let. a LPA).

3) a. Selon l'art. 57 let. c LPA in initio, les décisions incidentes peuvent faire l'objet d'un recours si elles risquent de causer un préjudice irréparable. Selon la même disposition in fine, elles peuvent également faire l'objet d'un tel recours si cela conduisait immédiatement à une solution qui éviterait une procédure probatoire longue et coûteuse.

b. L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 432 n. 1265). Un préjudice est irréparable lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2 ; 133 II 629 consid. 2.3.1). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas en soi un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1 ; ATA/305/2009 du 23 juin 2009 consid. 2b et 5b et les références citées).

c. 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/1622/2017 du 19 décembre 2017 consid. 4c et les arrêts cités). Cette interprétation est critiquée par certains auteurs qui l'estiment trop restrictive (Stéphane GRODECKI/ Romain JORDAN, Questions choisies de procédure administrative, SJ 2014 II p. 458 ss). Elle a néanmoins été confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 2C_1156/2018 consid. 4.3).

d. Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4 ; ATA/1622/2017 précité consid. 4d ; ATA/1217/2015 du 10 novembre 2015 consid. 2d).

Dans sa jurisprudence, la chambre de céans a nié que le refus de suspendre une procédure administrative puisse constituer un dommage irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA (ATA/225/2020 du 25 février 2020 consid. 5 ; ATA/9/2017 du 10 janvier 2017 consid. 6).

e. La seconde hypothèse de l'art. 57 let. c LPA suppose cumulativement que l'instance saisie puisse mettre fin une fois pour toutes à la procédure en jugeant différemment la question tranchée dans la décision préjudicielle ou incidente et

que la décision finale immédiate qui pourrait ainsi être rendue permette d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (ATF 133 III 629 consid. 2.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_413/2018 du 26 septembre 2018 consid. 3 ; 1C_205/2011 du 16 mai 2011 consid. 2 ; ATA/365/2010 du 1er juin 2010 consid. 4c). 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). 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 et les références citées).

4) a. En l'espèce, les recourants ne contestent pas que la demande d'autorisation DD 5_____ concerne notamment un hangar nécessaire à l'activité du manège, construit de façon illicite. Ils arguent qu'à défaut de suspension de la présente procédure, dans l'attente soit de la poursuite des discussions, soit de l'aboutissement de la procédure en lien avec la DP 6_____, la destruction de ce hangar représenterait un préjudice irréparable.

Ce faisant, les recourants se prévalent de la nécessité de conserver des constructions érigées illicitement, soit de leur propre faute, ce qui n'est pas admissible, le principe *nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans* valant également en droit public (ATA/272/2020 du 10 mars 2020 consid. 10 ; ATA/169/2020 du 11 février 2020 consid. 7b et les références citées).

De surcroît, aucun ordre de destruction du hangar n'a, en l'état, été décidé ou jugé. Les recourants ne font d'ailleurs référence dans leur réplique qu'à un « ordre presque certain de démolition du hangar » qui mettrait en péril la viabilité du manège, preuve qu'en l'état, il n'existe pas de préjudice irréparable. De surcroît, un éventuel ordre de démolition pourrait être contesté au fond.

La prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, ne sont, de jurisprudence constante, pas considérés comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 IV 139 précité consid. 4 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1).

b. Les recourants se prévalent de l'accord du département pendant cinq années avec la suspension de la procédure A/1570/2015 pour lui reprocher de s'opposer aujourd'hui à la poursuite de la suspension. Le département ne fait qu'exercer son droit de partie selon lequel l'instruction du recours est reprise par déclaration écrite de la partie la plus diligente (art. 78 al. 1 LPA). Le département bénéficie toutefois d'un large pouvoir d'appréciation quant au bien-fondé de la poursuite de la suspension de la procédure en application de l'art. 78 LPA.

Le refus de la suspension ou la reprise de la procédure ne cause aucun préjudice irréparable aux recourants, ce qui est au demeurant conforme à la jurisprudence de la chambre de céans (ATA/225/2020 du 25 février 2020 ; ATA/9/2017 précité).

5) La décision que la chambre de céans est appelée à prendre n'est en aucun cas susceptible de mettre fin au litige sur le fond. En effet, si celle-ci décidait d'admettre le recours et prolongeait la suspension, cette dernière devrait durer jusqu'au prononcé d'un jugement définitif et exécutoire sur la DP 6_____, dont on ignore l'issue et les conséquences.

Le recours sera déclaré irrecevable.

6) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge, solidaire, de la B_____ et de M. A_____ (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare irrecevable le recours interjeté le 16 avril 2021 par Monsieur A_____ et B_____ contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 19 mars 2021 ;

met un émolument de CHF 800.- à charge solidaire de Monsieur A_____ et B_____ ;

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, 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 François Bellanger, avocat des recourants, au département du territoire - OAC ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste : la présidente siégeant :

M. Mazza F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :