

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1685/2011-EXP

ATA/898/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 novembre 2014

dans la cause

Monsieur Étienne SATIN

représenté par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENEVE

représenté par Me Nicolas Wisard, avocat

et

ÉTAT DE GENÈVE

représenté par Me David Lachat, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
23 décembre 2013 (DITAI/299/2013)**

EN FAIT

- 1) Monsieur Étienne SATIN est propriétaire des parcelles n^{os} 1'623, 2'558 et 4'789 de la commune de Vernier, à l'adresse 9, chemin de Crotte-au-Loup. Ces parcelles sont situées en zone à bâtir ; toutefois, vu la proximité avec l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG), les valeurs limites d'immission en matière de bruit prévues depuis le 1^{er} juin 2001 par la législation fédérale y sont dépassées, si bien qu'aucune autorisation de construire ne peut plus être délivrée en ce qui les concerne.
- 2) Le 29 mai 2011, avec d'autres riverains de l'AIG, M. SATIN a saisi la commission cantonale de conciliation et d'estimation (ci-après : CCCE) d'une requête en indemnisation pour expropriation matérielle en raison de cette impossibilité d'obtenir la délivrance d'une quelconque autorisation de construire. Cette procédure a été ouverte sous numéro de cause A/1685/2011.
- 3) Le 28 septembre 2011, le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) a informé le conseil de M. SATIN qu'il reprenait la cause le concernant, suite à une modification législative (loi 10'761, entrée en vigueur le 27 septembre 2011).
- 4) Par décision du 23 décembre 2013 commune aux sept causes mais enregistrée par la suite sous un numéro séparé (DITAI/299/2013 concernant M. SATIN), le TAPI a suspendu l'instruction de la cause A/1685/2011 (et de six autres) en application de l'art. 14 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Le jour même, soit le 23 décembre 2013, s'était tenue une audience de comparution des mandataires dans la quarantaine de causes ouvertes en 2011, et déjà suspendues en février 2013. Les mandataires avaient donné leur accord pour une nouvelle suspension de ces procédures, et une décision de suspension avait été rendue sur la base de l'art. 78 LPA.

Par ailleurs, le TAPI avait rendu le 16 septembre 2013 un jugement dans la cause A/2292/2012 LEX, qui concernait une problématique commune à tous les dossiers, et tranchait des questions de principe. Ledit jugement faisait l'objet d'un recours pendant auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

La suspension de la procédure A/1685/2011 et de six autres procédures connexes se justifiait d'une part car ces dossiers ne pouvaient être tranchés sans délai vu l'état actuel des procédures, et d'autre part car les motifs des recours se recoupaient avec ceux invoqués dans la procédure A/2292/2012 LEX, le jugement

rendu dans cette dernière procédure tranchant des questions de principe fondamentales.

Il se justifiait dès lors d'attendre que cette procédure soit définitivement tranchée.

La décision indiquait qu'un recours était ouvert auprès de la chambre administrative, et devait être déposé dans les dix jours suivant la réception.

- 5) La décision précitée a été envoyée aux parties par pli recommandé le 23 décembre 2013.
- 6) Par acte daté du 13 janvier 2014, M. SATIN a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision de suspension précitée, concluant principalement à son annulation et, « compte tenu de l'effet dévolutif du recours », à ce que la chambre administrative, après un échange d'écritures portant sur leur définition, rende un jugement limité aux questions juridiques de principe fondamentales ne nécessitant pas une instruction des spécificités factuelles de chaque cause.

Le conseil de M. SATIN avait réceptionné le pli recommandé au guichet postal le vendredi 3 janvier 2014. La suspension des délais ne jouait donc pas de rôle en l'espèce. Le délai de recours de dix jours arrivait à échéance le lundi 13 janvier 2014 ; l'acte de recours ayant été envoyé ce jour-là avant minuit, le délai était respecté.

La décision de suspension de la procédure pouvait être attaquée directement, car selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la recevabilité d'un recours contre une décision de suspension ne dépendait pas de l'exigence d'un préjudice irréparable lorsque le recourant se plaignait, comme en l'espèce, d'une violation du principe de célérité et en particulier d'une suspension équivalant à un déni de justice formel.

Sur le fond, les conditions de l'art. 14 LPA n'étaient pas remplies. Les questions à trancher devaient l'être par le TAPI et non par une autre autorité. L'art. 14 al. 2 LPA prévoyait de plus que la décision de l'autorité tierce liait la juridiction administrative, ce qui ne pouvait être le cas en l'espèce. La condition de la nécessité de trancher la question préjudicielle n'était pas non plus donnée. Les différents précédents faisaient application de l'art. 14 LPA uniquement lorsque le sort de la procédure dépendait d'une juridiction non administrative. Le TAPI avait commis un déni de justice formel, qui pouvait intervenir à teneur de la jurisprudence lorsqu'une autorité décidait à tort de suspendre une procédure ; en effet, suspendre l'instruction des dossiers pendant des années revenait à priver les intéressés du droit d'être jugé dans un délai raisonnable. La suspension des procédures relevait dès lors de l'excès et (sic) de l'abus du pouvoir d'appréciation.

Il sied de préciser que le conseil de M. SATIN et des recourants dans les six autres causes a rédigé un seul acte de recours pour les sept causes. Il l'a expédié dans une boîte aux lettres le 13 janvier 2014 avant minuit, un témoin ayant apposé sa signature sur l'enveloppe, qui a été réceptionnée par la chambre administrative le 16 janvier 2014. Il a par ailleurs déposé au guichet de la chambre administrative le 15 janvier 2014 des actes de recours et des pièces en exemplaires suffisants pour l'ensemble des sept causes.

- 7) Le 21 mars 2014, l'AIG et l'État de Genève, par une écriture conjointe, s'en sont rapportés à justice sur le recours, tout en concluant au déboutement des époux SARACINO de leurs conclusions en instruction des questions de fond.

La suspension suggérée (recte : ordonnée) par le TAPI paraissait conforme au principe d'économie de procédure, même si elle soulevait des questions de compatibilité avec l'art. 14 LPA. Pour le surplus, l'effet dévolutif du recours ne permettait pas de statuer sur des questions de principe indépendamment du reste de l'affaire.

L'AIG et l'État de Genève s'en rapportaient par ailleurs à l'appréciation de la chambre administrative s'agissant de la recevabilité du recours.

- 8) Le 1^{er} avril 2014, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 9 mai 2014 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger. Ce délai a par la suite été prolongé au 6 juin 2014.

- 9) Le 29 avril 2014, l'AIG et l'État de Genève ont indiqué ne pas avoir de requêtes ou d'observations à formuler.

- 10) Le 6 juin 2014, M. SATIN a persisté dans ses conclusions.

Sa requête d'appel en cause dans la procédure A/2292/2012 LEX avait été rejetée. L'effet dévolutif du recours impliquait que l'autorité de recours pouvait se déterminer sur l'ensemble du dossier. Il était nécessaire, et conforme au principe d'économie de procédure, que la chambre administrative tranche les questions juridiques de principe à cette occasion.

- 11) Le 19 août 2014, la chambre administrative a rendu son arrêt de fond dans la cause A/2292/2012 (ATA/641/2014). Un recours en matière de droit public a été déposé le 26 septembre 2014 contre ce dernier auprès du Tribunal fédéral, qui a enregistré la procédure sous numéro 1C_460/2014.

- 12) Le 29 septembre 2014, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 10 octobre 2014 pour se prononcer sur le maintien de l'objet du litige vu le prononcé de l'ATA/641/2014.

- 13) Le 9 octobre 2014, l'AIG et l'État de Genève ont persisté dans leurs précédentes conclusions. Au surplus, dans la mesure où l'administrée avait interjeté recours au Tribunal fédéral, l'ATA/641/2014 n'était pas définitif.
- 14) Le 10 octobre 2014, M. SATIN a également persisté dans ses conclusions. Non seulement l'ATA/641/2014 n'était pas définitif, mais sa demande de trancher les questions de principe conservait toute sa pertinence.
- 15) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).
- 2) Selon l'art. 62 al. 1 let. a et b LPA, le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence, et de dix jours s'il s'agit d'une autre décision.
- 3)
 - a. Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1 LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même. Celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (ATA/606/2014 du 29 juillet 2014 consid. 3a ; ATA/105/2014 du 18 février 2014 consid. 3a ; ATA/347/2012 du 5 juin 2012 consid. 4a ; ATA/284/2012 du 8 mai 2012 consid. 4 ; ATA/50/2009 du 27 janvier 2009 consid. 2 et les références citées).
 - b. S'agissant d'un acte soumis à réception, telle une décision ou une communication de procédure, la notification est réputée faite au moment où l'envoi entre dans la sphère de pouvoir de son destinataire (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, Droit administratif, pp. 302-303, n. 2.2.8.3). Il suffit que celui-ci puisse en prendre connaissance (ATF 118 II 42 consid. 3b p. 44 ; 115 Ia 12 consid. 3b p. 17 ; arrêts du Tribunal fédéral 2P.259/2006 du 18 avril 2007 consid. 3.1 ; 2A.54/2000 du 23 juin 2000 consid. 2a, et les références citées). Un envoi est réputé notifié à la date à laquelle son destinataire le reçoit effectivement.
 - c. Selon l'art. 16 al. 3 LPA, la restitution pour inobservation d'un délai imparti par l'autorité peut être accordée si le requérant ou son mandataire a été empêché sans sa faute d'agir dans le délai fixé. La demande motivée doit être présentée dans les dix jours à compter de celui où l'empêchement a cessé. Comme cela ressort expressément du texte légal, cette disposition ne s'applique toutefois

qu'aux délais fixés par l'autorité, et non aux délais légaux comme dans la présente espèce.

- 4) L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 LPA).
- 5) Le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 130 V 177 consid. 5.4.1 p. 183 ; 128 II 139 consid. 2a p. 142 ; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.343/2006 du 26 mars 2007 consid. 3.1 ; ATA/745/2014 du 23 septembre 2014 consid. 2 ; ATA/594/2014 du 29 juillet 2014 consid. 9b).
- 6) En l'espèce, la décision attaquée concerne la suspension de l'instruction d'une cause administrative au sens de l'art. 14 LPA. Il s'agit donc d'une décision incidente, qui doit faire l'objet d'un recours dans les dix jours dès sa réception.

Le conseil du recourant a reçu la décision attaquée le vendredi 3 janvier 2014, ainsi qu'il l'indique lui-même dans son acte de recours. Le délai pour recourir a donc commencé à courir le lendemain, soit le 4 janvier 2014, pour échoir le lundi 13 janvier 2014, ce que l'acte de recours rappelle du reste expressément.

Un seul acte de recours a été posté dans ce délai pour les sept causes, qui n'étaient pas jointes. En principe, un tel mode de faire devrait conduire à l'irrecevabilité des recours pour au moins six des procédures, la jonction étant une décision qui appartient selon le stade de la procédure à l'autorité ou au juge, mais non aux parties, et six des actes de recours étant parvenus à la chambre de céans tardivement, soit le 15 janvier 2014. Cela étant, dans la mesure où le TAPI, sans avoir joint les procédures, a pris une seule décision pour les sept causes – en attribuant seulement par la suite, informatiquement, des numéros de décisions différents –, déclarer irrecevables les recours pour cause de tardiveté serait constitutif de formalisme excessif.

- 7) a. Les décisions incidentes sont susceptibles de recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).
- b. Cette disposition légale 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). Un

préjudice est irréparable au sens de cette disposition lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 et les références citées). La jurisprudence rendue sous l'ancien droit, applicable à l'art. 93 LTF, estimait qu'un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure pouvait constituer un préjudice irréparable (ATF 127 II 132 consid. 2a et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_100/2009 consid. 1.3). 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. Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 138 III 190 consid. 6 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_493/2008 du 10 février 2009 consid. 1.3).

c. S'agissant plus spécifiquement d'une décision de suspension de la procédure au sens de l'art. 14 LPA, la chambre de céans a déjà eu l'occasion de déclarer irrecevables, faute de dommage irréparable, plusieurs recours visant à contester immédiatement de telles décisions (ATA/454/2014 du 17 juin 2014 consid. 2b ; ATA/406/2013 du 2 juillet 2013 consid. 5). Elle rejoint en cela la pratique d'autres cantons (pour Berne, la pratique est relevée dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_86/2014 du 10 juin 2014 consid. 5 ; pour Lucerne, cf. LGVE 2013 IV n. 4 consid. 5b).

d. La jurisprudence du Tribunal fédéral retient à cet égard que le refus d'ordonner la suspension d'une procédure ne constitue pas un dommage irréparable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_331/2008 du 1^{er} septembre 2008 consid. 4) ; quant à la décision – comme en l'espèce – d'ordonner une telle suspension, elle n'est en principe pas non plus susceptible de causer un dommage irréparable (ATF 131 V 362 consid. 3.2 = RDAF 2006 I 617 [r.] ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_314/2008 du 17 septembre 2008 consid. 3.2). Toutefois, dans un arrêt rendu en matière pénale quelques mois avant le dernier cité, le Tribunal fédéral a jugé que dans le cas où la partie, estimant que sa cause n'a pas été jugée dans un délai raisonnable, se plaint d'une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. ou d'une autre garantie correspondante, il y a lieu de renoncer à l'exigence du préjudice irréparable et d'entrer en matière sur le recours (ATF 134 IV 43 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_81/2013 du 30 janvier 2013 consid. 2.1) ; toutefois, il incombe à la partie recourante, si la suspension est critiquée parce que la durée de la procédure à ce stade est déjà excessive, ou parce que cette mesure entraînera nécessairement la violation du principe de la célérité, d'exposer cette argumentation de manière précise (ATF 134 IV 43 consid. 2.5), et dans le cas d'espèce le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable (ATF 134 IV 43 consid. 2.6).

8) Enfin, en lien avec la seconde hypothèse de l'art. 57 LPA, 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 9C_850/2012 consid. 3 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/639/2014 du 19 août 2014 et les références citées).

9) En l'espèce, l'acte de recours mentionne à propos de la recevabilité l'ATF 134 IV 43 et le caractère recevable des recours contre des décisions de suspension lorsqu'ils visent un déni de justice formel. Toutefois, dans l'examen du fond, le recourant, et dans le cadre de son grief relatif à l'abus du pouvoir d'appréciation, se contente, en une seule phrase, d'invoquer que suspendre l'instruction des dossiers pendant des années reviendrait à le priver du droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Or il ressort du reste de ses écritures qu'il ne redoute pas tant un retard indu de la procédure – laquelle est, doit-on le rappeler, complexe et connexe à de nombreux autres dossiers similaires – que l'impossibilité de faire valoir directement ses droits dans la procédure au profit de laquelle l'instruction est suspendue, et à laquelle il n'est pas partie. De même, il se plaint avec nettement plus d'acuité de ce que les conditions de l'art. 14 LPA ne seraient pas réunies.

On doit dès lors considérer que le recours ne s'attaque pas réellement à un déni de justice formel sous forme d'un retard à statuer consécutif à la suspension. Dès lors, le principe général posé par la jurisprudence précitée, selon lequel un allongement de la procédure ne constitue pas un préjudice irréparable, doit trouver application en l'espèce.

10) Par ailleurs, il n'est pas allégué que l'admission du recours pourrait conduire immédiatement à une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse au sens de l'art. 57 let. c LPA, et rien dans le dossier ne permet de suggérer que tel soit le cas ; à cet égard, une longueur certaine de la procédure apparaît au contraire inéluctable au vu de son objet et de sa complexité.

11) Le recours sera donc déclaré irrecevable.

12) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 250.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 15 janvier 2014 par Monsieur Étienne SATIN contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 23 décembre 2013 ;

met à la charge de Monsieur Étienne SATIN un émolument de CHF 250.- ;

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 Jean-Daniel Borgeaud, avocat du recourant, à Me Nicolas Wisard, avocat de l'Aéroport international de Genève, à Me David Lachat, avocat de l'État de Genève, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Junod, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan,
Mme Zehetbauer Ghavami, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :