

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1738/2026-DOMPU

ATA/848/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 août 2026

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Michael LAVERGNAT, avocat

recourant

contre

VILLE DE GENEVE

intimée

**Recours contre la décision du Tribunal administratif de première instance du
16 juin 2026 (DITAI/216/2026)**

EN FAIT

A. a. A_____ exploite le café-restaurant B_____ (ci-après : B_____) sis 1-2_____, rue C_____.

b. Depuis octobre 2016, il dispose de permissions délivrées par la Ville de Genève (ci-après : la ville) pour installer des sections de terrasse d'été sur le quai D_____, le long du Rhône, en face de plusieurs arcades, dont celle du B_____, ainsi qu'une section sur la rue C_____.

c. Par décision du 4 juin 2025, entrée en force, la ville a refusé d'accéder à la demande de A_____ du 16 avril 2025 d'agrandir la terrasse du B_____ devant la boutique E_____.

Il était au bénéfice de permissions d'usage accru du domaine public lui permettant d'installer, sur le quai D_____ des aires de terrasse (d'été et d'hiver) totalisant 37.44 m linéaires, dont 19.44 m linéaires, correspondant à une surface de plus de 55 m², situées de part et d'autre de son établissement, devant les arcades voisines, ainsi que devant le passage donnant sur la rue de Rhône.

Par ailleurs, elle refusait de réduire à 1.5 m la largeur du passage – en lieu et place de 2 m situé entre la façade de l'immeuble et ses aires de terrasse, ce passage ayant déjà été réduit au minimum possible.

Par contre, la ville accédait à sa demande de transformation de la terrasse d'été située à la rue C_____ en terrasse à l'année.

d. Le 7 août 2025, A_____ a sollicité un agrandissement de la terrasse du B_____ de 20 m² sur le quai, à titre exceptionnel pour les saisons 2025 et 2026, en compensation de la perte de la terrasse de 100 m² de l'établissement F_____ sur la place de G_____, laquelle avait dû être supprimée durant le chantier du Temple de H_____.

e. Par courrier du 28 août 2025, la ville a refusé d'entrer en matière sur cette requête qu'elle considérait comme une demande de reconsidération de sa décision du 4 juin 2025.

Elle lui ordonnait également de retirer du domaine public l'intégralité des éléments composant les surfaces de terrasses supplémentaires qu'il avait installées sans droit, de façon à respecter strictement les permissions qui lui avaient été délivrées, dans un délai au 4 septembre 2025. L'exécution de cette mesure était ordonnée nonobstant recours. Enfin, une amende de CHF 2'000.- lui était infligée.

f. Le 11 mars 2026, A_____ a déposé auprès de la ville une demande de modification de la surface de la terrasse du B_____ côté quai D_____.

g. Le 2 avril 2026, un inspecteur de la ville a rédigé un constat duquel il ressortait qu'il avait constaté l'installation de la terrasse du B_____ devant la boutique E_____.

h. Le 8 avril 2026, la ville a refusé à A_____ l'agrandissement de la terrasse d'été sollicité.

Elle s'était déjà prononcée sur une telle requête par décision du 4 juin 2025, entrée en force, puis par décision du 28 août 2025, également entrée en force, et avait refusé d'entrer en matière sur la demande de reconsidération, en tous points identique, formulée le 7 août 2025. Dans la mesure où les circonstances ne s'étaient pas modifiées, elle refusait d'entrer en matière sur cette nouvelle requête, étant en particulier relevé que les travaux dont il était fait état n'impactaient en aucune manière le périmètre actuel de la terrasse.

i. Par décision du 23 avril 2026, la ville a ordonné à A_____ le retrait du domaine public de l'intégralité des éléments composant la surface de terrasse supplémentaire, qu'il avait installée sans droit, et lui a infligé une amende de CHF 3'500.- au vu de ses antécédents.

Il avait agrandi la terrasse du B_____ devant la boutique E_____ sans autorisation et en sachant pertinemment qu'il n'était pas en droit de le faire, faisant une fois encore fi des permissions dont il bénéficiait et des décisions des 4 juin et 28 août 2025 en force. Sa faute, qui dénotait à nouveau une absence totale de considération pour les décisions prises à son égard et une volonté délibérée de ne pas les respecter, était particulièrement lourde. Les faits qui lui étaient reprochés n'avaient été rendus excusables par aucune circonstance et il n'apparaissait pas qu'une telle sanction l'exposerait à une situation financière difficile. Par ailleurs, en ayant exploité commercialement pendant plusieurs semaines une surface de terrasse à laquelle il n'avait pas droit, il avait assurément tiré un profit non négligeable de son comportement illicite et, ce faisant, s'était affranchi de la taxe qui aurait dû, par hypothèse, être mise à sa charge s'il avait obtenu la permission.

B. a. Par acte du 11 mai 2026, A_____ a recouru contre les décisions de la ville des 8 et 23 avril 2026 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif s'agissant de la décision du 23 avril 2026 et, sur le fond, à l'annulation des deux décisions et au renvoi du dossier à la ville afin qu'elle statue dans le sens des considérants sur la demande d'agrandissement de la terrasse.

Il était au bénéfice d'une permission à son nom depuis le 19 novembre 2020, laquelle avait toutefois fait l'objet de nombreuses évolutions, de multiples procédures judiciaires et de nombreux aménagements. La ville et lui s'étaient mis d'accord, en vue de palier la nuisance des chantiers, de décaler la terrasse temporairement devant la boutique E_____ afin de ne pas être collée au chantier voisin, ce qui ressortait de son courriel adressé à la ville le 25 février 2025, accord rappelé le 28 août 2025 ; il ressortait du courriel de la ville du 13 avril 2026 que la ville avait dit accepter, en compensation de tous les désagréments dus aux innombrables travaux, l'agrandissement sollicité. La ville n'avait jamais démenti cet accord. La différence de surface de l'agrandissement litigieux était extrêmement modeste, représentant moins de 1 m², ce qui tendait à relativiser l'intérêt de la ville.

Il ne s'agissait pas de créer un nouveau droit ou de lui accorder ce qu'il demandait au fond mais uniquement de préserver ses droits jusqu'au terme de la procédure.

b. Par décision du 16 juin 2026, la TAPI a rejeté la demande de restitution d'effet suspensif au recours.

Dans le cadre de l'examen *prima facie* auquel il devait procéder, le TAPI ne pouvait retenir qu'un accord aurait été conclu entre la ville et A_____ autorisant ce dernier à installer une terrasse d'été devant la boutique E_____ d'une dimension supérieure à celle autorisée. La restitution de l'effet suspensif à la décision du 23 avril 2026 portant sur le retrait de cette terrasse aurait pour effet, dans le cas d'espèce, non pas de rétablir la situation juridique antérieure, mais au contraire de consacrer une situation illicite et de conférer matériellement à l'intéressé une modification de sa permission relative à l'installation des terrasses d'été de son établissement qu'il n'avait jamais obtenue.

C. a. Par acte du 29 juin 2026, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce que l'effet suspensif au recours formé le 11 mai 2026 soit restitué.

Il soutenait l'existence d'un accord entre la ville et lui-même quant à la compensation des nuisances générées par les différents chantiers avoisinants, prévoyant ainsi d'accéder aux demandes d'agrandissement ou de déplacement de la terrasse lorsque cela serait rendu nécessaire en raison des chantiers avoisinants. Cet accord avait été rappelé à la ville en avril 2026, sans qu'elle n'en contredise l'existence, et avait été mis en pratique une première fois en février 2025.

La situation générale et l'acharnement de la ville le plaçaient dans une position particulièrement délicate et inéquitable par rapport à ses concurrents directs, générant un préjudice certain, bien que difficilement chiffrable. En cas de retrait de l'effet suspensif, il perdrait au mieux 27 places, au pire 114 places, dès lors que le retrait de cette occupation engendrerait le retour des campements sauvages avec pour conséquence une désertion massive des quais, la clientèle ne venant pas à Genève pour vivre ce type d'expérience immersive, au milieu des chiens et des détritus. La société exploitante était lourdement impactée par des campagnes de travaux conduites sur le quai D_____ et à la rue C_____. Elle était également particulièrement marquée par la crise sanitaire, ainsi que par la problématique du G7 qui avait justifié, plusieurs, jours, l'arrêt de l'exploitation de la terrasse. Le maintien de cette terrasse, dans ses dimensions actuelles, était ainsi une question de survie économique.

Le TAPI avait violé son droit d'être entendu sous l'angle de la motivation. Il ne pouvait par ailleurs pas préjuger et ériger en certitude, sans avoir procédé à la moindre mesure probatoire, que la terrasse était illégale. Il se devait au contraire, sous l'angle de la vraisemblance, constater un possible accord entre la ville et le recourant.

Le TAPI, en s'épargnant l'effort d'une pesée des intérêts, avait enfin violé le principe de proportionnalité. La pesée des intérêts aurait nécessairement conduit à la restitution de l'effet suspensif.

b. La ville a conclu à l'irrecevabilité du recours subsidiairement à son rejet.

Le recourant ne démontrait pas que la décision querellée lui causerait un préjudice irréparable.

Sur le fond, elle réaffirmait qu'elle n'avait à aucun moment et en aucune façon donné son accord de principe ou une quelconque assurance au recourant quant à l'installation de l'extension de la terrasse litigieuse. Pour la seconde fois, le recourant avait mis l'autorité devant le fait accompli en agrandissant le périmètre de sa terrasse sans y être autorisé. L'octroi de l'effet suspensif récompenserait son obstination à violer la législation en vigueur et les décisions prises à son égard.

c. Dans sa réplique, A_____ a persisté dans ses conclusions.

Il ressortait d'un courrier de l'office cantonal de l'économie et de l'innovation (ci-après : OCEI) qu'il avait produit devant le TAPI qu'il lui devait encore CHF 235'871.- à titre de remboursement de l'aide pour cas de rigueur reçue pendant la pandémie de Covid-19. Il s'agissait d'une somme colossale et de nature à l'exposer à des graves difficultés financières ou à un risque de faillite. Il aurait également un manque à gagner significatif sous forme de baisse du chiffre d'affaires. En cas de retrait de l'effet suspensif, il subirait un préjudice qui ne pourrait être réparé par une décision finale. Il s'agirait également d'un préjudice juridique dès lors qu'il s'agissait d'une intrusion dans le processus concurrentiel.

d. Le 28 juillet 2026, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Les décisions du TAPI peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative (art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). La décision refusant l'effet suspensif étant une décision incidente, le délai de recours est de dix jours (art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), délai qui a été observé en l'occurrence (cf. art. 17 al. 3 LPA).

1.1 Le recours contre une décision incidente n'est ouvert que si la décision cause un préjudice irréparable à son destinataire. Il est également ouvert 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).

1.2 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/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd., 2025, p. 462-463 n. 1265).

1.3 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).

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/161/2026 du 10 février 2026 consid. 1.3 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1156/2018 consid. 4.3).

1.4 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/161/2026 précité consid. 1.3).

1.5 En l'espèce, le recours est dirigé contre une décision incidente du TAPI.

La seconde hypothèse de l'art. 57 let. c LPA n'est pas remplie, ce que le recourant ne soutient au demeurant pas.

1.6 S'agissant de la première hypothèse, le recourant ne démontre pas quel dommage irréparable il encourt. Dans son recours, il s'est limité à alléguer un « préjudice certain, bien que très difficilement chiffrable », sans aucune pièce à

l'appui. Dans sa réplique, il se réfère au montant de CHF 235'871.- à titre de remboursement de l'aide pour cas de rigueur reçue pendant la pandémie de Covid-19 qu'il n'a toujours pas remboursée alors que la facture de l'OCEI date du 11 janvier 2022. Cette facture impayée ne résulte pas de la décision querellée. Il en va de même de la situation dont il se prévaut liée à la crise sanitaire, aux campements sauvages, aux campagnes de travaux et au G7. En tout état, il n'a pas été en mesure de démontrer être exposé à de graves difficultés financières ou à un risque de faillite.

Le recourant cite l'ATA/737/2022 du 14 juillet 2022 consid. 2b qui l'avait également opposé à la ville et qui avait retenu la réalisation d'un préjudice irréparable. Contrairement à la situation prévalant dans cet arrêt, où la décision attaquée lui interdisait d'installer et d'exploiter la terrasse sur le centre de la place de G_____ pendant la durée de la procédure, alors qu'il avait obtenu une permission d'exploiter ladite terrasse, il ne dispose ici d'aucune permission. Il invoque un prétendu accord avec la ville que cette dernière conteste et qui fait l'objet de la procédure au fond actuellement ouverte devant le TAPI.

Le recourant invoque encore l'arrêt 2C_547/2015 du Tribunal fédéral pour relever que cette juridiction admet, à certaines conditions, qu'une décision ayant pour conséquence d'empêcher un administré d'exercer une activité économique peut causer un préjudice irréparable. Cet arrêt ne lui est d'aucun secours, même au contraire, puisque dans cet arrêt, où aucune autorisation n'avait été sollicitée, le Tribunal fédéral a relevé : « elles ont choisi de mettre les autorités devant le fait accompli, tout en sachant que l'exercice d'une telle activité sans autorisation serait considéré par les autorités compétentes comme illicite . L'éventuel dommage qu'elles font à présent valoir leur étant ainsi imputable, elles ne peuvent se prévaloir d'un préjudice juridique irréparable au motif qu'elles se sont vu ordonner de cesser avec effet immédiat d'offrir leurs services tant que la question de leur assujettissement à la législation cantonale ne serait pas tranchée. On voit en effet mal que des particuliers qui choisissent d'exercer une activité dont ils savent par avance qu'elle est considérée comme illicite et non tolérée par les autorités compétentes, puissent se prévaloir d'un préjudice juridique irréparable si, ignorant sciemment la mise en garde de ces autorités, ils sont par la suite amenés à y mettre fin avec effet immédiat. Ils subissent dans ce cas un dommage purement financier qu'il leur était, qui plus est, loisible d'éviter, en attendant que la situation juridique soit définitivement tranchée » (arrêt du Tribunal fédéral 2C_547/2015 du 7 janvier 2016 consid. 1.3.4).

On rappellera enfin que selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il n'est pas admis un préjudice irréparable lorsqu'une partie ne peut pas utiliser ou mettre en œuvre immédiatement une autorisation de construire ou d'exploiter en raison d'une procédure de recours pendante (arrêt du Tribunal fédéral 1C_380/2021 du 13 mars 2023 consid. 1.2.2 et les références citées).

En l'absence de dommage irréparable, le recours sera déclaré irrecevable.

2. Au vu de ce constat, les autres griefs soulevés par le recourant, soit notamment la violation du droit d'être entendu, ne seront pas examinés (ATA/161/2026 précité consid. 2 et les références citées).
3. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 900.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA).

Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure, la ville se défendant par son service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 29 juin 2026 par A_____ contre la décision du 16 juin 2026 du Tribunal administratif de première instance ;

met un émolument de CHF 900.- à la charge de A_____ ;

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 suisse, 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 Michael LAVERGNAT, avocat du recourant, à la Ville de Genève ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :