RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/24/2021-LCI **ATA/629/2021**

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 le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 mars 2021 (DITAI/137/2021)

EN FAIT

1) B_____ (ci-après: la 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 25 janvier 2021 dans les procédures A/24/2021 et A/25/2021, le département s'est opposé à leur suspension. Elle aurait potentiellement pour effet de retarder inutilement l'exécution des remises en état ordonnées. Il y avait lieu, par économie de procédure et en application de l'art. 70 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), s'agissant d'un seul état de fait et de droit, de joindre ces deux procédures à la procédure A/17/2021. Le département avait d'ailleurs précédemment sollicité la jonction de toutes les causes (y compris la cause A/1570/2015), ce qui lui permettrait de rédiger une seule écriture et au TAPI de rendre un seul jugement en assurant une coordination parfaite entre toutes les décisions sur lesquelles ce dernier devait se prononcer.

11) 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.

12) Par décision DITAI/136/2021 du 19 mars 2021 dans la procédure A/1570/2015, le TAPI a refusé de suspendre cette dernière et d'y joindre les procédures A/17/2021, A/24/2021 et A/25/2021.

13) Par décision du 19 mars 2021, le TAPI a, notamment, prononcé la jonction des procédures A/24/2021 et A/25/2021 sous le numéro de procédure A/24/2021 (point 1), a refusé de joindre cette dernière à la procédure A/17/2021 (point 2), et refusé de suspendre la procédure A/24/2021 (point 3).

a. Le bienfondé ou l'illégalité des décisions litigieuses dans les procédures A/24/2021 et A/25/2021 ne dépendaient pas de la solution qui serait retenue dans la procédure A/17/2021. Dans l'hypothèse d'une annulation du refus du département dans cette dernière cause, il était vrai que la réalisation du projet entraînerait la suppression des installations dont le département avait requis la démolition. Cependant, il s'agirait là d'une simple conséquence pratique de la procédure A/17/2021, qui par ailleurs n'empêcherait nullement, sur le plan juridique, de constater l'illégalité des décisions de remise en état, et donc la possibilité théorique de conserver les installations concernées. Cela étant, la délivrance de l'autorisation de construire n'obligerait pas la requérante à réaliser son projet, de sorte qu'il pourrait s'avérer quand même nécessaire de trancher le sort des installations litigieuses. À cela s'ajoutait qu'une issue par hypothèse défavorable aux requérants dans la cause A/17/2021 n'empêcherait a priori ni de considérer que les installations litigieuses étaient bel et bien illégales et devaient être enlevées, ni qu'elles pouvaient au contraire subsister.

Compte tenu de ces incertitudes, il apparaissait opportun de trancher les causes A/24/2021 et A/25/2021 plus ou moins simultanément par rapport aux causes A/1570/2015 et A/17/2021, en maintenant autant que possible une vision d'ensemble de la situation dans le cadre des procédures judiciaires engagées à présent. La suspension des causes A/24/2021 et A/25/2021 était refusée.

b. La question de la jonction des trois procédures A/17/2021, A/24/2021 et A/25/2021 avec la procédure A/1570/2015 avait été tranchée par décision DITAI/136/2021 du 19 mars 2021 rendue dans cette dernière cause, de sorte que seule devait encore être tranchée la demande de jonction des trois premières procédures susmentionnées.

Pour différents motifs, que le TAPI développait, seule la jonction des procédures A/24/2021 et A/25/2021 était admise.

14) 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 du point 3 rejetant la requête de suspension. La procédure A/24/2021 devait être suspendue jusqu'à droit jugé concernant la procédure relative à la DP 6_____ (cause A/17/2021).

Par courrier du 11 juin 2015 (recte : 2020), le département avait indiqué à M. A_____ avoir constaté, lors de l'instruction de la DD 6_____, que des serres-tunnel ainsi qu'une cour et un parking avaient été installés à l'ouest de la parcelle n° 7_____ sans autorisation de construire. L'intéressé avait pu faire valoir ses observations. Le 9 juillet 2020, le département avait relevé qu'aux constructions litigieuses mentionnées dans le courrier du 11 juin 2020, s'ajoutaient un parking et un chemin qui auraient été installés au sud de la parcelle

n° 8_____. M. A_____ avait souhaité, par le biais de son mandataire, un échange coordonné tant avec l'office des autorisations de construire qu'avec le service de l'inspection de la construction et des chantiers, afin de faire le point sur les nombreuses procédures parallèles et options possibles. Le département avait refusé toute discussion. Les recourants avaient été contraints de déposer des recours conservatoires à l'encontre des deux décisions de remise en état prononcées le 18 novembre 2020. Ils y sollicitaient la suspension desdits ordres jusqu'à droit connu concernant la DP 6_____, le sort des objets concernés par les ordres de remise en état dépendant directement de l'issue du recours interjeté contre le refus de l'autorisation DD 6_____.

Le refus de suspendre les ordres de remise en état contraignaient les recourants à démolir et remettre en état de nombreux éléments qui, en cas d'admission du recours dans la procédure n° A/17/2021, seraient démolis pour être remplacés au plus vite, étant donné leur nécessité absolue pour le fonctionnement et la viabilité du manège et, dans l'hypothèse d'une admission des recours contre ces ordres de remise en état, n'auraient pas nécessairement à l'être. Ne pas suspendre la procédure et ordonner la remise en état de ces éléments causerait sans aucun doute un préjudice irréparable aux recourants. Le manège ne disposerait alors plus, notamment, ni de paddock, ni de marcheur, mettant en péril le bien-être de nombreux chevaux pour une durée indéterminée ainsi que la santé économique du manège.

De surcroît, devoir entreprendre la démolition des différents éléments faisant l'objet des ordres de remise en état alors même que l'issue de la procédure relative à la reconstruction complète et totale du manège n'était pas encore connue risquait d'engendrer des coûts supplémentaires qui pourraient être évités si tous les travaux sur les parcelles concernées étaient effectués simultanément lors de l'exécution d'une autorisation de construire.

Au fond, il existait un intérêt privé et public non négligeable à la continuation de l'activité du manège et donc au maintien des éléments litigieux. La solution retenue dans la procédure A/17/2021 aurait une incidence fondamentale sur la proportionnalité des ordres de remise en état. Ne pas suspendre la procédure A/24/2021 violait le principe de la proportionnalité. Les intérêts privés des recourants à la suspension de la procédure étaient largement supérieurs à l'intérêt public à ce que les procédures soient traitées « plus ou moins simultanément ».

15) 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/24/2021 et A/25/2021. Ces derniers ne démontraient pas le préjudice irréparable qu'ils subiraient du fait du refus de suspension de ces deux procédures.

Le TAPI avait indiqué sa volonté de traiter de manière coordonnée les différentes procédures se rapportant à B_____, de sorte que l'on voyait mal que les recourants puissent se voir contraints par des décisions en force de démolir le paddock et le marcheur litigieux, alors que le sort de la DP 6_____, qui prévoyait le remplacement de ces deux installations, ne serait pas encore fixé.

Le recours paraissait pouvoir être déclaré irrecevable sans plus ample développement.

16) Le département, bien qu'ayant sollicité en première instance la jonction de l'ensemble des causes (portant sur les DD 4_____, 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.

17) Les recourants n'ont pas souhaité répliquer dans le délai qui leur avait été imparti.

18) 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 souhaitent que les deux procédures relatives aux ordres de remise en état soient suspendues dans l'attente de l'issue de la procédure relative à l'autorisation préalable DP 6_____ actuellement en cours.

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).

L'objet des litiges n'est pas identique, la procédure A/24/2021 portant sur des infractions et leurs conséquences, la A/17/2021 portant sur une autorisation, de surcroît uniquement préalable (art. 5 al. 1 LCI et 7 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RCI – L 5 05.01).

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

Le refus de la suspension 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 la chambre de céans décidait d'admettre le recours et prolongeait la suspension, celle-ci devrait durer jusqu'au prononcé d'un jugement définitif et exécutoire sur la DP 6_____, dont on ignore l'issue et les conséquences. Par ailleurs, même la délivrance de la DP 6_____ ne rendrait pas sans objet la procédure A/24/2021 portant sur une infraction et une remise en état de constructions illicites précitées.

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 :