

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2821/2023-LCI

ATA/977/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 septembre 2025

3^{ème} section

dans la cause

A_____

recourant

contre

B_____

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimés

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
19 décembre 2024 (JTAPI/1291/2024)**

EN FAIT

A. a. A_____ est propriétaire de la parcelle n° 6154 de la commune de C_____, située au chemin du D_____ 1_____, en 5^e zone à bâtir.

b. B_____ est propriétaire de la parcelle adjacente n° 6153, à l'adresse chemin du D_____ 2_____.

c. Par décision du 11 mars 2010, publiée le 17 mars 2010, le département du territoire (ci-après : le département) a délivré à B_____ l'autorisation de construire APA 3_____ portant sur la transformation de deux abris de jardin sur la parcelle n° 6153.

d. En date du 5 avril 2023, A_____ a déposé auprès du département une « demande de révocation » de l'autorisation de construire APA 3_____, concluant à sa révocation, au constat de la caducité de cette autorisation, à l'ouverture d'une « procédure contre les constructions incriminées » et au prononcé d'un ordre de démolition de la construction litigieuse portant le cadastre n° 4_____.

Il n'était pas contesté que l'autorisation litigieuse n'avait fait l'objet ni d'un recours ni d'une demande de prolongation. Toutefois, les travaux relatifs à cette autorisation n'avaient pas débuté avant 2018 et étaient encore en cours en 2020. Ainsi, le département devait constater d'office la caducité de l'autorisation de construire APA 3_____. De plus, il existait plusieurs motifs de révocation. En effet, l'autorisation litigieuse violait plusieurs dispositions, notamment en matière de distances aux limites de propriété, de servitude de distances et vues droite, de sécurité incendie, de zone protégée de la lisière de forêt, résultant du fait que les requérants avaient sciemment omis de mentionner des faits importants à cet égard dans le cadre de la requête litigieuse.

e. Par décision du 28 juin 2023, notifiée le 6 juillet 2023, le département a refusé d'entrer en matière sur cette demande de reconsidération dans la mesure où les conditions n'étaient pas remplies, aucun des motifs de révision n'apparaissant réalisé.

La requête relative à l'APA 3_____ avait fait l'objet d'une instruction par le département et l'autorisation de construire délivrée le 17 mars 2010 était entrée en force et les travaux avaient été réalisés. L'habitation qu'A_____ occupait avait également fait l'objet d'une autorisation de construire, délivrée le 25 septembre 2018, étant précisé que les plans visés *ne varietur* fournis avec la requête faisaient mention et tenaient compte de la construction autorisée dans le cadre de l'APA 3_____ et de son empiètement sur la servitude de distances et de vues droites en limite de propriété.

B. a. Par acte remis à la poste le 8 septembre 2023, A_____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI),

concluant à ce que soit ordonnée une expertise et à ce que le dossier soit renvoyé au département pour nouvelle décision.

Il existait plusieurs motifs pour entrer en matière sur sa demande de reconsidération. D'abord, les travaux autorisés par l'APA 3_____ avaient été entrepris alors que celle-ci était devenue caduque, les travaux n'ayant pas été entrepris dans les deux ans qui avaient suivi sa publication dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), mais bien une dizaine d'années après. N'ayant pas traité ce grief dans la décision querellée, l'autorité intimée avait commis un déni de justice et violé son droit d'être entendu.

Les plans fournis par le mandataire dans le cadre de l'APA litigieuse étaient lacunaires et erronés, ne faisant pas état du niveau du terrain naturel en particulier en limite de propriété, ni d'un mur en parpaing. La décision litigieuse était dès lors fondée sur un état de fait qui ne correspondait pas à la réalité.

La construction litigieuse empiétait sur une servitude de distances et vues droites au profit de sa parcelle, laquelle interdisait toute construction. La requête litigieuse ne mentionnait pas l'existence de cette servitude. Elle était inscrite au registre foncier, de sorte qu'il n'avait, à l'époque, aucune raison de recourir contre l'APA litigieuse puisqu'il était censé être protégé par cette inscription. L'autorité intimée aurait dû procéder au contrôle du respect de cette servitude lors de l'examen de la requête litigieuse.

En outre, se trouvant en lisière de la forêt, une des constructions litigieuses aurait dû nécessiter l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10), ce qui n'avait pas été fait contrairement à d'autres cas traités par le département. L'autorité intimée avait ainsi abusé de son pouvoir et violé le principe d'égalité de traitement.

Enfin, les constructions litigieuses n'avaient pas été réalisées en conformité avec l'APA litigieuse. En particulier, la façade principale ne correspondait pas aux plans visés *ne varietur*. Une fenêtre avait été aménagée sur la façade latérale, ainsi qu'une plateforme en béton à l'entrée de cette construction, contrairement auxdits plan. Les mesures de protection anti-incendie n'avaient pas non plus été respectés. Pour cette raison, il sollicitait une expertise afin de vérifier la conformité de la construction litigieuse aux normes anti-incendie.

b. Par jugement du 23 novembre 2023, le TAPI a déclaré le recours irrecevable au motif de sa tardiveté.

c. Par arrêt du 26 mars 2024 (ATA/436/2024), la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a admis le recours – au motif qu'il avait été formé en temps utile – et retourné la cause au TAPI afin qu'il entre en matière sur ledit recours.

d. Après avoir procédé à un double échange d'écritures, le TAPI a, par jugement du 19 décembre 2024, rejeté le recours formé le 8 septembre 2023 par A_____ contre la décision du département du 28 juin 2023.

L'objet du litige se limitait à la contestation de la décision du département refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération de l'intéressé. Le motif essentiel pour lequel il avait demandé la reconsidération de la décision litigieuse concernait la prétendue violation de plusieurs dispositions légales, notamment en matière de distances aux limites de propriété, servitudes de distances et vues droites, sécurité incendie, protection de la forêt. Ces éléments étaient contemporains de l'octroi de l'autorisation querellée. Or, l'intéressé ne prétendait pas qu'il s'agissait d'éléments qui ne lui étaient pas connus dans le cadre de la première procédure, ou du moins qu'il aurait été dans l'incapacité de les alléguer et de s'en prévaloir en faisant preuve de toute la diligence voulue. En conclusion, les prétendues irrégularités de l'APA 3_____ ne sauraient constituer des faits nouveaux « anciens » au sens des art. 48 al. 1 let. a et 80 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Il n'existait par ailleurs pas de motif de révision ni de modification notable de la situation justifiant qu'il soit entré en matière sur la demande de reconsidération de la décision prononcée le 28 juin 2023.

Enfin, aucun déni de justice ne pouvait être reproché à l'autorité intimée. En effet, A_____ avait acquis le statut de dénonciateur et à ce titre, ne possédait aucun droit à ce qu'une décision de caducité soit prononcée suite à sa requête. Cela étant, un constat de caducité n'aurait de toute manière pas été justifié.

- C. a.** Par acte du 3 février 2025, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative à l'encontre de ce jugement, concluant à son annulation et à ce que soit ordonnée l'ouverture d'une procédure de remise en état contre la construction portant le cadastre n° 4_____, avec le droit de se constituer comme partie.

Il avait été lésé dans son droit d'être entendu par le TAPI qui avait commis un déni de justice en lui reconnaissant uniquement la qualité de dénonciateur. Il n'était pas contesté que la construction litigieuse ne respectait pas les distances légales aux limites de propriétés. Dans sa demande du 5 avril 2023, le recourant avait expressément réclamé l'ouverture d'une procédure d'infractions et il avait conclu à la démolition et à la remise en état de ladite construction. Il avait également expressément réclamé une prise de décision par le département afin de pouvoir recourir cas échéant. L'emplacement actuel de ladite construction constituait une atteinte à ses droits civils et sa garantie à la propriété.

Le TAPI avait par ailleurs perdu de vue que les principes de la bonne foi et de la proportionnalité avaient déjà été soulevés une première fois par le département avant la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse. Il était insoutenable de considérer que la justice avait récompensé un administré qui avait enfreint les règles de construction et qui n'avait pas hésité à mettre les autorités devant le fait accompli à plusieurs reprises.

- b.** Le département a conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique du 10 avril 2025, le recourant a relevé que le département n'aurait pas dû se limiter à traiter sa demande de révocation sous l'angle de la reconsidération. Il aurait aussi pu le faire en application de l'art. 4A LPA ou de l'art. 49 LPA, voire en application des dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), notamment des art. 129 et 130 LCI qui lui permettaient d'ouvrir des procédures d'infraction à l'encontre de constructions qui n'étaient pas conformes.

Conformément aux art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), il avait un droit d'accès à la justice d'une manière équitable et, partant, qu'une procédure d'infraction soit ordonnée par la chambre de céans.

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

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 LPA).
2. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours, les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. En d'autres termes, l'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; ATA/123/2019 du 5 février 2019 consid. 5).

2.1 En l'espèce, la procédure a pour seul objet le bien-fondé du jugement du TAPI confirmant la décision du 28 juin 2023 du département, refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du recourant. Partant, sa conclusion tendant à ce que soit ordonnée l'ouverture d'une procédure de remise en état contre la construction litigieuse excède le cadre du litige et est irrecevable. Il en va de même de sa nouvelle conclusion – au demeurant tardive – prise dans le cadre de sa réplique tendant à ce que soit ordonnée une procédure d'infraction.

3. Même si le recourant ne soulève pas expressément de griefs à cet égard, il convient d'examiner tout d'abord si c'est à bon droit que le TAPI a confirmé le refus du département d'entrer en matière sur la demande de reconsidération.

3.1 Selon la jurisprudence, l'autorité administrative qui a pris une décision entrée en force n'est obligée de la reconsidérer que si sont réalisées les conditions de l'art. 48 al. 1 LPA. Une telle obligation existe lorsque la décision dont la reconsidération est demandée a été prise sous l'influence d'un crime ou d'un délit (art. 80 let. a LPA) ou que des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants existent, que le recourant ne pouvait connaître ou invoquer dans la procédure

précédente (art. 80 let. b LPA ; faits nouveaux « anciens » ; ATA/566/2025 du 20 mai 2025 consid. 3.1 ; ATA/539/2020 du 29 mai 2020 consid. 5b).

3.2 Une telle obligation existe également lorsque la situation du destinataire de la décision s'est notablement modifiée depuis la première décision (art. 48 al. 1 let. b LPA). Il faut entendre par là des faits nouveaux « nouveaux », c'est-à-dire survenus après la prise de la décision litigieuse, qui modifient de manière importante l'état de fait ou les bases juridiques sur lesquels l'autorité a fondé sa décision, justifiant par là sa remise en cause (ATA/512/2024 du 23 avril 2024 consid. 3.1 ; ATA/1620/2019 du 5 novembre 2019 consid. 3a). Pour qu'une telle condition soit réalisée, il faut que survienne une modification importante de l'état de fait ou des bases juridiques, ayant pour conséquence, malgré l'autorité de la chose jugée rattachée à la décision en force, que cette dernière doit être remise en question (ATA/566/2025 précité consid. 3.1 ; ATA/539/2020 précité consid. 4b).

L'existence d'une modification notable des circonstances au sens de l'art. 48 al. 1 let. b LPA doit être suffisamment motivée, en ce sens que l'intéressé ne peut pas se contenter d'alléguer l'existence d'un changement notable de circonstances, mais doit expliquer en quoi les faits dont il se prévaut représenteraient un changement notable des circonstances depuis la décision entrée en force ; à défaut, l'autorité de première instance n'entre pas en matière et déclare la demande irrecevable (ATA/573/2013 du 28 août 2013 consid. 4). La charge de la preuve relative à l'existence d'une situation de réexamen obligatoire d'une décision en force incombe à celui qui en fait la demande, ce qui implique qu'il produise d'emblée devant l'autorité qu'il saisit les moyens de preuve destinés à établir les faits qu'il allègue (ATA/291/2017 du 14 mars 2017 consid. 4).

3.3 Une demande de reconsidération ne doit pas permettre de remettre continuellement en cause des décisions entrées en force et d'éluder les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 136 II 177 consid. 2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 1417). C'est pourquoi, en principe, l'administré n'a aucun droit à ce que l'autorité entre en matière sur sa demande de reconsidération, sauf si une telle obligation de l'autorité est prévue par la loi ou si les conditions particulières posées par la jurisprudence sont réalisées (ATF 120 Ib 42 consid. 2b). La procédure de reconsidération ne constitue pas un moyen de réparer une erreur de droit ou une omission dans une précédente procédure (ATF 111 Ib 211 ; ATA/566/2025 précité consid. 3.2).

3.4 Saisie d'une demande de réexamen, l'autorité doit procéder en deux étapes : elle examine d'abord la pertinence du fait nouveau invoqué, sans ouvrir d'instruction sur le fond du litige, et décide ou non d'entrer en matière. Un recours contre cette décision est ouvert, le contentieux étant limité uniquement à la question de savoir si le fait nouveau allégué doit contraindre l'autorité à réexaminer la situation (ATF 117 V 8 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_172/2013 du 21 juin 2013 consid. 1.4 ; 2C_504/2013 du 5 juin 2013 consid. 3 ; ATA/566/2025 précité consid. 3.3). Ainsi, dans la mesure où la décision attaquée ne porte que sur la

question de la recevabilité de la demande de réexamen, le recourant ne peut que contester le refus d'entrer en matière que l'autorité intimée lui a opposé, mais non invoquer le fond, des conclusions prises à cet égard n'étant pas recevables (ATF 126 II 377 consid. 8d ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_115/2016 du 31 mars 2016 consid. 5). Si la juridiction de recours retient la survenance d'une modification des circonstances, elle doit renvoyer le dossier à l'autorité intimée, afin que celle-ci le reconsidère (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, n. 2148), ce qui n'impliquera pas nécessairement que la décision d'origine sera modifiée (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, n. 1429 p. 493).

3.5 En l'espèce, le recourant avait fondé sa demande de reconsidération sur le fait que l'autorisation de construire litigieuse violerait des dispositions légales du droit des constructions. À l'instar du TAPI, il convient de relever qu'il s'agit en tout état d'éléments existant déjà au moment de l'octroi de l'autorisation querellée et que le recourant ne prétend pas qu'il aurait été dans l'incapacité de s'en prévaloir dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire en faisant preuve de toute la diligence voulue.

S'agissant des nouvelles circonstances alléguées par le recourant qui seraient intervenues depuis la décision querellée, à savoir le fait que les travaux autorisés avaient été entrepris alors que celle-ci était devenue caduque, il convient de relever que la caducité ne saurait constituer un motif de reconsidération d'une décision, dès lors qu'elle serait en réalité appelée à en entraîner la révocation. Le motif d'une violation de l'autorisation de construire ne peut non plus être considéré comme un motif de reconsidération, l'irrespect d'une condition prévue dans une décision ne constituant pas un fait nouveau « nouveau » et l'autorisation de construire demeurant valide.

Il découle de ce qui précède que le département était fondé à refuser d'entrer en matière sur la demande en reconsidération de la décision prononcée le 28 juin 2023.

Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point.

- 4.** Le recourant reproche au TAPI de ne pas lui avoir donné la qualité de partie mais uniquement celle de dénonciateur, retenant ainsi l'absence de déni de justice de la part de l'autorité intimée. Pour le recourant, le TAPI aurait, ce faisant, lui-même consacré un déni de justice.

4.1 Selon l'art. 62 al. 6 LPA, une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA).

Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même

pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. Cst. (ATF 135 I 6 consid. 2.1).

La reconnaissance d'un refus de statuer ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATA/876/2024 du 23 juillet 2024 consid. 2.3 et l'arrêt cité).

4.2 Selon l'art. 10A LPA, toute personne peut porter à la connaissance des autorités des faits susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure administrative. Toutefois, l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes.

4.3 Il n'est pas contesté que le recourant n'a pas interjeté recours contre l'autorisation de construire litigieuse, de sorte qu'il n'a pas été partie à une éventuelle procédure concernant l'autorisation de construire litigieuse.

Dans sa demande du 5 avril 2023, le recourant a certes conclu au constat de la caducité de l'APA 3_____ délivrée le 11 mars 2010, à sa révocation, à l'ouverture d'une « procédure contre les constructions incriminées » et au prononcé d'un ordre de démolition de la construction litigieuse.

En agissant ainsi, le recourant a toutefois uniquement acquis le statut de dénonciateur au sens de l'art. 10A LPA et ne possède aucun droit à ce qu'une décision soit prononcée suite à sa requête. Dès lors, il ne peut être retenu qu'il incombait au département de rendre une décision.

Par conséquent, c'est de manière bien fondée que le TAPI a nié l'existence d'un déni de justice de la part l'autorité intimée.

5. Le recourant soutient que l'autorité intimée aurait dû constater d'office la caducité de l'autorisation APA 3_____, celle-ci ayant été délivrée en 2010 mais n'ayant connu un début de travaux qu'en 2018, sans avoir été prolongée dans l'intervalle.

5.1 L'art 49 LPA prévoit que l'autorité compétente peut d'office ou sur demande constater par une décision l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public (al. 1). Elle donne suite à une demande en constatation si le requérant rend vraisemblable qu'il a un intérêt juridique personnel et concret, digne de protection (al. 2).

5.2 Conformément à l'art. 4 al. 5, 1^{re} phrase LCI, l'autorisation est caduque si les travaux ne sont pas entrepris dans les deux ans qui suivent sa publication dans la FAO.

5.3 En l'espèce, l'autorisation de construire querellée a été concrétisée, même tardivement, sans que sa caducité n'ait été constatée en temps utile. À l'instar du TAPI, il convient de relever que l'autorité intimée n'est plus fondée à faire un tel constat, car il n'existe plus de motif valable pour le faire.

De plus, si le recourant évoque ses droits civils et la garantie de la propriété en lien avec la perte de valeur vénale de sa propriété, ces aspects relèvent exclusivement du droit privé et sont ainsi exorbitants à la procédure d'autorisation de construire.

Enfin, les cas traités par le Tribunal fédéral (arrêts 1C_354/2022), respectivement le TAPI (JTAPI/72/2022), cités par le recourant dans son recours sont ici totalement irrelevants dans la mesure où ils ne traitent pas d'une problématique liée aux principes qui régissent la reconsidération ou la décision constatatoire.

Le grief sera donc écarté.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

6. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 900.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 février 2025 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 décembre 2024 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que les éventuelles voies de recours contre le présent arrêt, les délais et conditions de recevabilité qui leur sont applicables, figurent dans la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), dont un extrait est reproduit ci-après. Le mémoire de recours 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 A_____, à B_____, au département du territoire-OAC 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 :

D. WERFFELI BASTIANELLI

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :