

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3013/2022-LCI

ATA/341/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 mars 2024

3^{ème} section

dans la cause

A_____

représentée par Me Paul HANNA, avocat

recourante

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
24 août 2023 (JTAPI/900/2023)**

EN FAIT

A. a. A _____ est propriétaire, depuis le 19 juillet 2019, du feuillet n° 8'866-101 de la parcelle n° 8'866, d'une surface totale de 1'866 m², sise en zone agricole, au _____, route B _____, dans la commune de C _____. En sus du titre de propriété de son habitation, elle bénéficie de la jouissance exclusive des extérieurs de cette parcelle, soit un terrain au rez-de-chaussée, qui constitue des parties communes de la propriété par étages afférent à la parcelle.

B. a. Par courrier du 20 mai 2022, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) du département du territoire (ci-après : le département) a informé la propriétaire qu'à la suite d'un contrôle effectué le 6 mai 2022 sur la parcelle, il avait été constaté que plusieurs éléments – énumérés dans ledit courrier – auraient été réalisés sans autorisation. Elle était invitée à se déterminer à ce sujet dans un délai de dix jours, toutes mesures et/ou sanction demeurant, en l'état, réservées. Le département lui a également confirmé l'arrêt de chantier prononcé sur place, à cette même date, consistant en l'arrêt immédiat des travaux après sécurisation des lieux et ce, jusqu'à nouvel ordre. Cet arrêt était susceptible de recours dont le délai et l'autorité de recours étaient indiqués.

b. Après plusieurs demandes de prolongation de délai, la propriétaire a, le 12 août 2022, exprimé le souhait de régulariser la situation et de collaborer à cet effet avec l'ancienne propriétaire. Celle-ci aurait édifié l'essentiel des installations litigieuses, sans l'informer qu'aucune autorisation n'avait été requise, et proposé de déposer une demande d'autorisation de construire pour régulariser la situation de certaines installations devant en faire l'objet. Elle a demandé au département de suspendre la procédure d'infraction n° I-1 _____ jusqu'à droit connu sur les demandes qu'elle déposerait prochainement.

C. a. Le 2 septembre 2022, le département a confirmé à la propriétaire que la réalisation des éléments précisés ci-après était soumise à l'obtention d'une autorisation de construire. Il s'agissait notamment de : 1) un portail d'entrée du côté est de la parcelle ; 2) une palissade en bois et un mur en pierre du côté est de la parcelle ; 3) une cour égravillonnée du côté est de la parcelle ; 4) un muret en pierre et en gabion traversant la parcelle du nord au sud créant une modification du terrain naturel ; 5) un escalier avec cheminement égravillonnés du côté ouest de la parcelle ; 6) une cabane avec jeux pour enfants du côté nord de la parcelle ; 7) un abri de jardin du côté nord de la parcelle ; 8) une palissade du côté sud de la parcelle ; 9) une barrière grillagée du côté ouest de la parcelle.

Dès lors, le département lui a ordonné de requérir dans un délai de 60 jours une autorisation de construire en procédure définitive, sous réserve de l'art. 2 al. 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). L'indication « Demande de régularisation I-1 _____ » devait être clairement signalée sur ladite requête. Si elle ne souhaitait pas tenter de régulariser la situation

par l'obtention d'une autorisation de construire, il lui était loisible de procéder à la mise en conformité des lieux en revenant à un état légal dans un délai de 60 jours. Dans ce cas, un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette mise en conformité devrait lui parvenir dans le même délai. À défaut du dépôt d'une requête en autorisation de construire dans ledit délai et sans mise en conformité complète, elle s'exposait à toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation.

Le département lui a aussi confirmé l'arrêt de chantier prononcé sur place le 6 mai 2022. La sanction administrative portant sur la réalisation de travaux sans droit allait faire l'objet d'une décision à l'issue du traitement du dossier I-1 _____, raison pour laquelle elle restait en l'état réservée.

Était enfin indiquée la voie de recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), dans un délai de dix jours. L'arrêt de chantier était déclaré exécutoire nonobstant recours.

- D. a.** Après avoir entendu les parties, le TAPI a, par jugement du 24 août 2023, déclaré irrecevable le recours de la propriétaire contre la décision du département du 2 septembre 2022.

Il a rejeté la demande de suspension de la procédure d'infraction I-1 _____ s'agissant de la barrière grillagée, de l'escalier égravillonné et de la palissade. D'une part, le sort du litige était indépendant de l'issue d'une éventuelle procédure civile que la propriétaire prévoyait à l'encontre de l'ancienne propriétaire mais qui n'était pas pendante. D'autre part, elle envisageait de déposer une demande d'autorisation de construire concernant l'escalier et la palissade, ce que la décision litigieuse, qui n'avait pas été déclarée exécutoire nonobstant recours, lui avait ordonné mais qu'elle n'avait pas encore fait.

Il a constaté que la décision litigieuse laissait à l'intéressée le choix de tenter de régulariser les objets qui y étaient visés, sans d'emblée lui ordonner d'entreprendre leur démolition. Ainsi, une éventuelle remise en état dépendrait de son souhait de se conformer à l'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire ainsi que de l'issue de la procédure d'instruction y relative qui pourrait aboutir à la régularisation des objets concernés, sans qu'aucune remise en état ne soit nécessaire. Il ressortait des termes utilisés (« loisible ») dans la décision querellée que celle-ci ne contenait aucune injonction s'agissant de la remise en état des lieux, contrairement au dépôt d'une demande d'autorisation de construire qui lui était ordonné. Par conséquent, la décision attaquée constituait uniquement un ordre de dépôt d'une demande d'autorisation de construire, qui devait donc être qualifié de décision incidente et soumis à un délai de recours de dix jours, ce qui correspondait au délai indiqué.

Dès lors, les arguments de la propriétaire quant à la proportionnalité et au bien-fondé d'une éventuelle mesure de remise en état étaient prématurés et n'étaient pas examinés. Était aussi relevée l'intention de l'intéressée de déposer une demande

d'autorisation de construire à tout le moins sur certains des objets visés. Dans ce contexte, la suspension sollicitée par la propriétaire n'était pas nécessaire, la décision attaquée ordonnant le dépôt d'une demande d'autorisation de construire.

En l'absence d'un préjudice irréparable, ce qui n'était à raison pas contesté, et compte tenu du fait que l'admission du recours s'agissant de l'ordre litigieux ne conduirait pas immédiatement à une décision finale évitant une procédure probatoire longue et coûteuse, ce qui n'était pas non plus remis en cause, le recours de la propriétaire contre la décision incidente litigieuse était déclaré irrecevable. Sa demande d'appel en cause des anciens propriétaires de la parcelle était ainsi devenue sans objet et devait être écartée, faute d'intérêt actuel vu l'irrecevabilité de son recours. Au surplus, l'intéressée devait être qualifiée de perturbatrice par situation compte tenu de son pouvoir de fait ou de droit sur la parcelle en cause.

- E. a.** Par acte expédié le 25 septembre 2023, la propriétaire a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant principalement à son annulation ainsi qu'à l'annulation partielle de la décision litigieuse s'agissant de l'ordre de remise en état. Elle a pris d'autres conclusions, notamment la suspension partielle de la procédure d'infraction I-1 _____ concernant l'ordre de remise en état, le renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision (conclusion subsidiaire). À titre préalable, elle a conclu à l'appel en cause de l'ancienne propriétaire, à un transport sur place et à une analyse du sol au niveau de la cour égravillonnée de sa parcelle.

Elle s'est plainte d'une violation de son droit d'être entendue en raison du refus par le TAPI de procéder à l'appel en cause et aux deux mesures d'instruction précitées, considérant entre autres que l'ordre de remise en état était une décision finale. La décision querellée était une décision finale en ce qui concernait l'ordre de remise en état dès lors que cette « injonction à son encontre » entrerait en force sans qu'une nouvelle décision ne soit prise par le département. Son « caractère exécutable » avait été « différé dans le présent cas ». L'injonction de déposer une demande d'autorisation de construire était une « alternative » dont elle ne contestait pas qu'il s'agissait d'une décision incidente. Sur la base du texte de la décision litigieuse, elle estimait que « le seul cas où une décision supplémentaire devrait intervenir [était] en cas d'inexécution de la remise en état dans les délais prescrits », ce qui concernerait la « mise en œuvre de la décision » par l'autorité. Le TAPI n'avait, à tort, pas démontré en quoi l'ordre de remise en état était justifié. En outre, ce dernier n'était pas exécutable, « ses contours demeur[a]nt flous ». Enfin, elle détaillait sa position par rapport aux différents objets visés dans la décision litigieuse qu'elle souhaitait maintenir (portail, mur en pierre, palissades, cour égravillonnée, cabane avec jeux pour enfants) et demandait la suspension partielle de la procédure d'infraction sur certains éléments (muret et barrière grillagée, escalier égravillonné, abri de jardin et palissade).

b. Le département a conclu au rejet du recours.

c. La recourante a répliqué et persisté dans ses conclusions.

d. Les parties ont ensuite été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours contre le jugement litigieux par la destinataire est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 60 al. 1 let. a et b, art. 62 al. 1 let. a et art. 17 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10)
2. L'objet du présent litige porte essentiellement sur la question de savoir si le courrier du département du 2 septembre 2022 en tant qu'il porte sur la remise en état constitue une décision, qualifiée de finale par la recourante. En effet, cette dernière ne conteste pas devant la chambre administrative que l'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire est une décision incidente, ni que celle-ci n'est pas immédiatement sujette à recours conformément à l'art. 57 let. c LPA.

2.1 La décision administrative est définie, en procédure administrative genevoise, à l'art. 4 al. 1 LPA. Il s'agit d'une mesure individuelle et concrète, prise par l'autorité dans les cas d'espèce fondée sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet, notamment, de créer, modifier ou annuler des droits ou obligations (let. a).

2.1.1 En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral. Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de et conformément à la loi. La décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels. Ce critère permet d'écarter un certain nombre d'actes qui ne constituent pas des décisions, comme les actes matériels, les renseignements, les recommandations ou les actes internes de l'administration (ATA/1384/2021 du 21 décembre 2021 consid. 1f et les références citées).

2.1.2 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de décision implique un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et les références citées). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte.

Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 et les références citées).

2.1.3 Constitue une décision finale, celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'affaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 256 n. 2.2.4.2 ; ATA/521/2020 du 26 mai 2020 consid. 3b). Est en revanche une décision incidente, celle qui est prise pendant le cours de la procédure et ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/521/2020 du 26 mai 2020 consid. 3b et les arrêts cités) ; elle peut avoir pour objet une question formelle ou matérielle, jugée préalablement à la décision finale (ATF 139 V 42 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_567/2016 et 2C_568/2016 du 10 août 2017 consid. 1.3).

2.2 Sont susceptibles de recours (art. 57 LPA), les décisions finales (let. a) et les décisions incidentes 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 (let. c). Selon l'art. 62 al. 1 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 (let. a) et de dix jours s'il s'agit d'une autre décision (let. b). Par ailleurs, il découle de l'art. 145 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) que seule une « décision » du département en application de cette loi ou des règlements y relatifs peut être déférée au TAPI.

2.3 Le principe de la confiance s'applique aux procédures administratives. Selon ce principe, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent être compris dans le sens que son destinataire pouvait et devait leur attribuer selon les règles de la bonne foi, compte tenu de l'ensemble des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (ATF 135 III 410 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 consid. 2.2.1 ; ATA/1031/2020 du 13 octobre 2020 consid. 4a et les références citées). L'interprétation objectivée selon le principe de la confiance sera celle d'une personne loyale et raisonnable (ATF 116 II 431 consid. 3a ; ATA/399/2019 du 9 avril 2019 consid. 2). L'interprétation selon le principe de la confiance s'applique aussi aux déclarations de personnes privées (ATA/548/2018 du 5 juin 2018 consid. 4h et les références citées).

2.4 En l'espèce, la question de la remise en l'état ne fait pas, à teneur du courrier litigieux, l'objet d'un ordre du département. En effet, comme l'a déjà relevé le TAPI, l'ordre du département porte uniquement sur le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, ce qui est explicitement mis en évidence à la première page dudit courrier. Sur ce point, la recourante admet qu'il s'agit d'une décision

incidente n'entraînant, en l'espèce, pas de préjudice irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA. Le jugement litigieux n'a ainsi pas à être examiné sur ce point, faute de contestation y relative.

Au début de la deuxième page du courrier litigieux, le département indique ce qui suit : « Toutefois, si vous ne souhaitez pas tenter de régulariser la situation par l'obtention d'une autorisation de construire, il vous est loisible de procéder à la mise en conformité des lieux en revenant à un état légal dans un délai de 60 jours à compter de la réception de la présente », les termes relatifs audit délai étant soulignés en gras et le département précisant le moyen de preuve à lui transmettre à cet effet. Puis, le département ajoute : « Nous attirons votre attention sur le fait qu'à défaut du dépôt d'une requête en autorisation de construire dans le délai imparti et sans mise en conformité complète telle que prononcée ci-dessus, vous vous exposez à toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation. À l'issue de l'instruction d'une éventuelle requête déposée auprès de la Direction des autorisations de construire ou sans dépôt dans le délai imparti, notre service statuera par décision séparée sur les mesures applicables visant au rétablissement d'une situation conforme au droit ». Compte tenu de ces éléments et conformément au principe de la confiance impliquant de se référer au sens qu'attribuerait une personne loyale et raisonnable à la teneur précitée du courrier litigieux du département, la chambre administrative estime, à l'instar du TAPI, que ce courrier ne contient aucune injonction contraignante s'agissant de la remise en état des lieux, étant précisé, comme déjà relevé plus haut, que sa portée obligatoire et son caractère décisionnel ne visent que l'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire dans le délai indiqué.

Dès lors, faute de caractère contraignant tendant à créer une obligation envers la recourante au sujet de la remise en état des lieux, le courrier litigieux du 2 septembre 2022 ne peut pas, sur ce point, être qualifié de décision au sens de l'art. 4 LPA. Le fait qu'il constitue une décision s'agissant de l'ordre précité n'y change rien. Rien n'empêche le département de communiquer à l'administrée, dans la décision lui ordonnant de requérir une autorisation de construire, des informations quant à la suite de la procédure et notamment aux alternatives dont elle dispose pour régler le problème constaté par le département. La recourante reconnaît d'ailleurs elle-même que les « contours » de la remise en état sont « flous », ce qui découle du simple fait que, sur ce point, le courrier du département du 2 septembre 2022 ne fait que l'informer d'une conséquence éventuelle de la procédure liée au constat effectué le 6 mai 2022 par le département sur sa parcelle. Par conséquent et contrairement à l'avis de la recourante, faute de décision sur la remise en état, son recours auprès du TAPI contre le courrier du 2 septembre 2022 du département était, sur ce point, également irrecevable. C'est donc à raison que le TAPI a écarté, compte tenu de son jugement d'irrecevabilité, la demande d'appel en cause ainsi que les mesures d'instruction sollicitées par la recourante et qu'il n'a pas examiné ses arguments de fond.

Vu l'objet du présent litige, circonscrit par le jugement litigieux à la seule question de l'irrecevabilité du recours interjeté par la recourante auprès du TAPI contre le courrier du 2 septembre 2022 du département et limité par le présent recours au volet seul de la remise en état des lieux, la chambre administrative ne donnera pas suite aux conclusions préalables susmentionnées de la recourante, exorbitantes au litige. Il en ira de même de la demande de suspension partielle de la procédure d'infraction, compte tenu de l'issue du présent litige, en particulier du fait que la remise en état des lieux n'a, à ce stade, pas fait l'objet d'une décision du département.

Ainsi, le présent recours contre le jugement litigieux doit être rejeté et ledit jugement d'irrecevabilité confirmé.

3. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 900.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (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 recevable le recours interjeté le 25 septembre 2023 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 24 août 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement 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, 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 Paul HANNA, avocat de la recourante, au département du territoire - OAC, au Tribunal administratif de première instance ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Valérie LAUBER, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :