

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4306/2024 LCI

JTAPI/822/2025

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 31 juillet 2025

dans la cause

COMMUNE A_____, représenté par Me Xavier LATOUR, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. La parcelle n° 1_____ de la commune A_____, située en zone agricole, a fait l'objet de longue date, de la part du département du territoire (ci-après : le département), de nombreuses décisions consistant soit à refuser à ses propriétaires l'autorisation d'y ériger des constructions ou installations, soit à en constater l'illicéité soit à en ordonner la démolition et à prononcer des amendes à l'encontre des propriétaires. Certaines de ces décisions ont fait l'objet de procédures judiciaires aux termes desquelles elles ont été confirmées, entièrement ou partiellement (ATA/2_____ du _____ 2000 ; DCRC/3_____ du _____ 2005 ; JTAPI/4_____ du _____ 2011 ; JTAPI/5_____ du _____ 2014 ; ATA//6_____ du _____ 2016 ; ATA/7_____ du _____ 2017 ; JTAPI/8_____ du _____ 2023).
2. Dans ce cadre, la chambre administrative de la Cour de justice a eu l'occasion de souligner que le propriétaire avait des antécédents qui remontaient à de nombreuses années, et qu'il avait de plus adopté dans la procédure « une attitude empreinte de mauvaise foi crasse, en invoquant sa bonne foi et son ignorance ». Malgré les précédentes procédures à son encontre, il avait récidivé, en érigeant pas une seule construction sans autorisation, mais plusieurs à différents endroits de la parcelle, et avait par ailleurs poursuivi les constructions en dépit d'un ordre d'arrêt de chantier, de la confirmation de cet ordre, puis de la décision ordonnant leur démolition. Il avait continué les travaux alors que la procédure de recours contre cette dernière décision était pendante (ATA/9_____ du _____ 2016 consid. 10.e)
3. Dès l'année 2020, puis durant les années qui ont suivi, l'exécutif de la commune A_____ (ci-après : la commune) s'est adressé par courriers au Conseiller d'État en charge du département ou à l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) au sein du département, afin de dénoncer une situation qui ne cessait d'empirer sur la parcelle en cause et d'attirer l'attention sur le courroux exprimé à ce sujet de plus en plus fermement et fréquemment auprès des autorités communales par certains habitants. En substance, l'autorité cantonale était invitée à prendre urgemment les mesures permettant de remédier à cette situation.
4. Par courrier du 20 août 2024 adressé à l'OAC sous la plume de son conseil, la commune a indiqué qu'à défaut pour cet office de rendre incessamment une décision d'exécution d'office de ses nombreuses décisions de remise en état, elle se réservait la possibilité de faire valoir son droit à obtenir un acte attaquant.
5. Par courrier du 30 août 2024 adressé au Conseiller d'État en charge du département, accompagné de la copie du courrier du 20 août 2024, la commune a souligné qu'il s'agissait de sa dixième intervention depuis décembre 2020. Elle n'avait cessé de relayer son exaspération et de demander une intervention de l'État, mais aucune réponse satisfaisante ne lui avait été apportée à ce jour. Le Conseiller d'État était donc prié de bien vouloir rappeler à ses services leur obligation d'appliquer et de

faire appliquer le droit, et d'exiger une exécution par substitution des décisions de l'OAC.

6. Par courrier du 26 septembre 2024, le Conseiller d'État en charge du département a répondu que ce dernier avait selon lui pris les mesures nécessaires et que plusieurs décisions avaient été adressées aux divers propriétaires, la dernière fois en août 2024. Une plainte pénale avait été déposée contre le principal perturbateur par comportement. S'agissant de la demande de la commune qu'il soit procédé d'office à des travaux de remise en état, il était rappelé que ces derniers consistaient en l'ultima ratio en termes de mesures administratives. Au vu des modalités utiles à l'exécution d'une telle mesure, des moyens financiers imputés à la collectivité malgré l'absence d'intérêts publics prépondérants dans le cas d'espèce, et en l'absence de problèmes sécuritaires liés à la situation de la parcelle, son département n'entendait pas entreprendre cette démarche à ce stade.
7. Par réponse du 7 octobre 2024, la commune a notamment relevé qu'il était surprenant de soutenir qu'il n'y aurait pas d'intérêts publics prépondérants dans le cas d'espèce, alors même que le perturbateur refusait systématiquement de se conformer aux décisions qui lui étaient notifiées et, pire, les ignorait de manière crasse en aggravant plus encore la situation. Elle se réservait donc la possibilité de faire valoir en tout temps son droit à obtenir un acte attaquant afin de contraindre l'État de Genève à mettre fin à la situation illicite.
8. Par courrier du 15 octobre 2024, la commune a sollicité une nouvelle fois auprès de l'OAC l'exécution d'office de l'ordre de remise en état de la parcelle. À défaut, elle demandait à l'OAC de rendre une décision formelle en la matière.
9. Par courrier du 15 novembre 2024, l'OAC a répondu en relevant, à titre liminaire, que la commune ne disposait pas de la qualité pour exiger une décision de la part du département sur la mesure administrative à ordonner. Pour le surplus, il fallait constater que le magistrat [en charge du département] s'était déjà déterminé en date du 26 septembre 2024, la commune étant renvoyée aux éléments exposés à cette occasion.
10. Par acte du 30 décembre 2024 (posté le jour même) la commune a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre la « décision du _____ 2024 », concluant principalement à ce que son recours soit admis, à ce que soit constaté le déni de justice et à ce qu'il soit ordonné au département de rendre une nouvelle décision dans le sens des considérants.
11. Ses griefs et arguments seront évoqués dans la partie en droit ci-après en tant que de besoin.
12. Le département a répondu au recours par écritures du 7 février 2025, concluant à ce qu'il lui soit donné acte de ce qu'il s'en rapportait à justice quant à la recevabilité du recours, et à ce que ce dernier soit rejeté.
13. Son argumentation sera évoquée dans la partie en droit ci-après en tant que de besoin.

14. La commune a répliqué par écritures du 20 février 2024 (recte : 2025), puis le département a dupliqué par écritures du 14 mars 2025.
15. La commune a encore produit une réplique spontanée le 26 mars 2025.
16. Les arguments développés par les parties dans le cadre du second échange d'écritures seront évoqués dans la partie en droit ci-après en tant que de besoin.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).
2. En l'espèce, sous réserve du fait que l'objet du litige constitue une décision sujette à recours – ce qui sera examiné plus loin –, il s'agirait d'une décision relative à l'application de l'art. 133 LCI, de sorte qu'à raison de la matière, le tribunal serait compétent pour en traiter.
3. La recourante considère que son recours devrait être déclaré recevable aussi bien dans le cas où le courrier de l'autorité intimée du 15 novembre 2024 serait à qualifier de décision finale, que dans le cas où il faudrait au contraire considérer qu'il ne s'agirait pas d'une décision, auquel cas l'autorité intimée aurait commis un déni de justice contre lequel la voie du recours serait également ouverte.
4. Il convient de préciser que la première hypothèse correspondrait à l'art. 57 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10), selon lequel sont susceptibles d'un recours les décisions finales. Quant à la seconde hypothèse, elle fait référence, d'une part, à l'art. 4 al. 4 LPA, qui prévoit que lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision et, d'autre part, à l'art. 62 al. 6 LPA, qui prévoit qu'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.
5. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

6. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/1656/2019 du 12 novembre 2019 consid. 2b ; ATA/385/2018 du 24 avril 2018 consid. 4b et les références citées). 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 la loi et conformément à cette dernière (ATA/1656/2019 précité consid. 2c ; ATA/385/2018 précité consid. 4c). 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 (Benoît BOVAY, *procédure administrative*, 2e éd., 2015, p. 339 ss).
7. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; 99 Ia 518 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. 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).
8. 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 précité consid. 2.1 et les références citées). Ce n'est donc pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/509/2016 du 14 juin 2016 consid. 4c ; ATA/15/2016 du 12 janvier 2016 consid. 2a).
9. En l'espèce, selon ce qui vient d'être rappelé, l'absence du terme de décision ou d'indication des voies de droit dans le courrier de l'autorité intimée du 15 novembre 2024 n'a pas d'incidence sur la question de savoir s'il s'agit d'une décision et il convient en réalité d'examiner si ce courrier en a matériellement les caractéristiques.
10. A cet égard, dans une argumentation qu'il n'est pas aisé de suivre, l'autorité intimée laisse entendre, sans clairement prendre parti, que le courrier du Conseiller d'État du 26 septembre 2024 pourrait être considéré comme une décision, tout en indiquant qu'il n'y avait pas lieu d'en rendre une dans la mesure où la recourante ne

disposait pas d'un intérêt digne de protection à en obtenir. L'autorité intimée ajoute que dans cette mesure, le recours devrait être considéré comme tardif, car il aurait dû être déposé dans les 30 jours suivant le courrier du 26 septembre 2024. Enfin, le courrier du 15 novembre 2024 ne pourrait constituer un déni de justice, étant donné l'absence d'intérêt digne de protection de la recourante à obtenir une mesure fondée sur l'art. 133 LCI. Le tribunal peine ainsi à comprendre s'il faut considérer, du point de vue de l'autorité intimée, qu'aucune décision n'a été rendue ni n'avait à l'être, au motif que la recourante ne disposait pas d'un intérêt digne de protection à l'obtention d'une telle décision, ou si une décision a tout de même été rendue, mais uniquement le 26 septembre 2024, auquel cas le recours serait prétendument tardif. Dans cette dernière hypothèse, on ne voit pas comment, sur la même question relative à la possibilité de requérir une exécution d'office, la recourante pourrait avoir disposé d'un intérêt digne de protection dans le cadre de la décision du 26 septembre 2024, mais plus suite à sa sommation du 15 octobre 2024.

11. Quoi qu'il en soit, lorsqu'une autorité administrative est saisie d'une requête tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations, elle *doit* statuer par une décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA. Il importe de rappeler que cette obligation ne se limite pas aux cas où il s'agit pour l'autorité de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a) ou à ceux dans lesquels elle se contente de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), mais également aux cas où l'autorité décide de rejeter *ou de déclarer irrecevables* des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Ainsi, l'art. 4 al. 1 let. c LPA oblige-t-il l'autorité à prononcer une décision même lorsque la demande n'apparaît pas recevable, quel qu'en soit le motif. Dans ce cas, quand bien même l'autorité considère que le requérant n'a aucun intérêt digne de protection à obtenir une décision créant, modifiant, annulant ou constatant des droits ou des obligations, l'intéressé a néanmoins le droit d'obtenir que l'autorité exprime ce point de vue par le biais d'une décision déclarant sa requête irrecevable, à défaut de quoi il n'a a priori aucun moyen (hormis le recours pour déni de justice) de porter cette question devant une juridiction, et cas échéant de démontrer que l'autorité de première instance se serait trompée.
12. Selon ce qui précède, en l'occurrence, l'autorité intimée ne pouvait s'abstenir de rendre une décision envers la recourante, fût-ce pour déclarer sa requête irrecevable, et en précisant les voies de droit permettant de la contester. Il y a donc lieu de déterminer si le courrier du Conseiller d'État du 26 septembre 2024 ou le courrier de l'autorité intimée du 15 novembre 2024 constituait une telle décision. À défaut, force serait de constater que l'autorité intimée aurait refusé sans droit de statuer, commettant ainsi un déni de justice au sens de l'art. 62 al. 6 LPA.
13. À supposer que l'un et/ou l'autre des deux courriers susmentionnés devrait être considéré comme une décision, force est de constater qu'en tout état, ils n'ont pas la même portée. En effet, le courrier du Conseiller d'État du 26 septembre 2024 ne fait

absolument aucune allusion à la question de savoir si la recourante disposerait d'un intérêt digne de protection à obtenir l'exécution forcée d'une remise en état ; il procède au contraire à l'analyse des éléments qui justifieraient en fin de compte de ne « pas entreprendre cette démarche à ce stade ». De son côté, le courrier du département du 15 novembre 2024 commence par relever que la recourante ne dispose pas de la qualité pour exiger une décision sur la mesure administrative à ordonner. Ainsi, toujours dans une approche *prima facie*, le premier courrier devrait être interprété comme une décision rejetant la demande de la recourante, tandis que le second constituerait une décision déclarant que cette demande est irrecevable.

14. Ce simple constat souligne l'une des raisons rendant complexe la position que défend l'autorité intimée dans la présente procédure. En outre, cela relativise considérablement l'argumentation de l'autorité intimée sur le fait que le seul courrier qui pourrait être considéré comme une décision serait celui du 26 septembre 2024. Il n'y a en effet aucune raison de considérer que seul un acte rejetant une demande pourrait être une décision, et non pas un acte déclarant une demande irrecevable, puisque l'un et l'autre correspondent à la définition d'une décision au sens de l'art. 4 al. 1 let. c LPA, telle que rappelée plus haut. Pour les mêmes motifs, on ne voit pas non plus pourquoi, selon l'argumentation de l'autorité intimée, la recourante n'aurait eu la possibilité de recourir que contre le courrier du 26 septembre 2024 et non pas contre celui du 15 novembre 2024.
15. Reste encore à déterminer si l'on a bien affaire, dans un cas et/ou dans l'autre, à une décision.
16. En ce qui concerne le courrier du Conseiller d'État du 26 septembre 2024, on pourrait considérer, si l'on s'en tenait strictement à son contenu, qu'il s'agit d'une décision dans laquelle le chef du département annonce de manière claire et définitive un rejet de la demande de la recourante visant à ce que le département procède à l'exécution forcée des travaux (étant à nouveau souligné que ce faisant, il ne questionnait par le fait de savoir si la recourante avait un intérêt digne de protection à pouvoir obtenir une décision dans ce sens). On ne saurait toutefois s'en tenir à ces éléments, sans tenir compte de l'ensemble des circonstances qui entourent ce courrier. Tout d'abord, la recourante s'était adressée à l'OAC par courrier du 30 août 2024 en l'invitant à rendre incessamment une décision d'exécution d'office, se réservant la possibilité de faire valoir son droit à obtenir un acte attaquant. En parallèle, la recourante a adressé copie de ce courrier au Conseiller d'État afin de l'informer de sa démarche et en l'invitant à rappeler à ses services « leur obligation d'appliquer et de faire appliquer le droit » et à exiger une exécution par substitution. Il en découle que la recourante s'attendait à ce que ce soit l'OAC qui rende une décision, et non pas le Conseiller d'État, lequel était invité non pas à se substituer à l'office compétent, mais à intervenir auprès de lui dans le sens souhaité par la recourante. À ces éléments s'ajoute la position exprimée par l'autorité intimée dans son courrier du 15 novembre 2024, qu'elle défend également à titre principal dans la présente procédure, à savoir que la recourante n'aurait pas d'intérêt digne de

protection à exiger une exécution par substitution. Or, cette dernière question précède nécessairement la question de savoir s'il convenait d'entrer en matière sur la requête de la recourante et d'examiner s'il était justifié d'ordonner l'exécution par substitution. Admettre que, par la voix du Conseiller d'État, l'autorité intimée aurait tout d'abord rejeté la demande de la recourante, plutôt que de la déclarer irrecevable, inverserait l'ordre logique dans lequel se posent ces deux questions. Il faut ainsi plutôt admettre que l'autorité intimée a principalement entendu écarter la qualité pour agir de la recourante. Dans cette mesure, le courrier du Conseiller d'État du 26 septembre 2024 ne peut pas être considéré comme une décision, mais tout au plus comme un avis exprimé par le chef du département, dont l'autorité intimée s'est d'ailleurs écarté en s'exprimant non pas sur la légitimité de la requête, mais sur sa recevabilité.

17. Reste donc à examiner si le courrier du 15 novembre 2025 doit être considéré comme une décision. Certes, ce courrier est laconique, mais il indique néanmoins que la recourante ne dispose pas de la qualité pour exiger une décision sur la mesure administrative à ordonner. Bien qu'il ne le dise pas explicitement, il revient à déclarer irrecevable la requête de la recourante, au sens de l'art. 4 al. 1 let. c LPA. Il s'agit donc bien d'une décision finale, en ce sens qu'elle prétend apporter une réponse définitive à la mise en demeure de la recourante.
18. Cette dernière a par conséquent la qualité pour recourir contre cette décision, dont elle fait directement l'objet (art. 60 al. 1 let. a). Par ailleurs, interjeté dans les formes et délai prescrits, le recours est recevable de ce point de vue (art. 62 al. 1 let. a, 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA).
19. Le tribunal peut ainsi entrer en matière sur l'objet du litige, qui consiste à déterminer si l'autorité intimée a considéré à juste titre que la recourante ne disposait pas d'un intérêt digne de protection à obtenir qu'une décision soit prise au sujet de l'exécution forcée des travaux de remise en état sur la parcelle en cause.
20. La recourante prétend disposer de cet intérêt en raison du fait que les art. 34 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et 12 al. 1 let. a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966, (LPN - RS 451) lui donnent respectivement, en tant que commune, la qualité pour recourir aussi bien contre les autorisations de construire se rapportant à la zone agricole, que contre des décisions cantonales prise dans l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN, ce qui inclurait, selon la jurisprudence, l'octroi d'autorisations de construire ordinaires ou dérogatoires en zone agricole. Par conséquent, selon la recourante, les modalités d'application d'un ordre de remise en état d'une parcelle située en zone agricole relèveraient également d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN. Toujours selon la jurisprudence, le droit fédéral exigerait en principe que soit rétabli un état conforme au droit lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir. De telles constructions devraient en principe être supprimées, sous réserve de situations exceptionnelles.

21. Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée relève tout d'abord que l'art. 145 al. 2 LCI ne s'applique pas en l'espèce et n'est d'ailleurs pas invoqué par la recourante, dans la mesure où il ne concerne que les possibilités de recours des communes contre des autorisations de construire, ou les possibilités d'intervention dans des procédures judiciaires relatives à des refus d'autorisation de construire. Or, le litige ne correspondrait pas à ces situations. Quant aux art. 34 al. 2 LAT et 12 LPN, ils concernaient des cas de figure qui n'auraient rien à voir avec le cas d'espèce. Par ailleurs, l'exécution par substitution ne viserait pas à défendre l'intérêt d'un tiers dénonciateur ou d'une commune, mais celui de l'État lui-même. S'agissant de savoir si un tiers pourrait disposer d'un intérêt digne de protection à requérir de l'État qu'il procède à l'exécution forcée, l'autorité intimée se réfère à la jurisprudence relative au plaignant ou au dénonciateur, qui considère que ces derniers n'ont en principe pas qualité pour recourir contre la décision rendue à la suite de la plainte ou de la dénonciation, une telle décision ayant pour but d'assurer l'exercice correct d'une activité soumise à surveillance dans l'intérêt public, et non de défendre les intérêts privés des particuliers (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; 132 II 250 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_522/2024 consid. 2 ; 2C_666/2023 consid. 4.2). Cette jurisprudence serait applicable par analogie dans la présente affaire, puisque les mesures d'exécution forcée auxquelles pourrait avoir recours l'autorité intimée viseraient à protéger l'intérêt public, et non l'intérêt privé de la recourante.
22. À teneur de l'art. 7 LPA, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.
23. La jurisprudence analyse habituellement la portée de cette disposition en la rapportant à la qualité pour recourir selon l'art. 60 LPA (Stéphane GRODECKI, Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, ad art. 7 LPA, p.38).
24. Selon l'alinéa 1 de cette disposition, ont qualité pour recourir non seulement les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a), mais aussi toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).
25. La jurisprudence a précisé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/91/2023 précité consid. 3b et les références citées). L'intérêt à obtenir un jugement favorable doit être personnel, direct, immédiat et actuel (ATA/1352/2020 du 22 décembre 2020 consid. 3d).
26. L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une

mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 III 578 consid. 3.2.2.2; 137 II 40 consid. 2.3 ; 133 II 468 consid. 1).

27. Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir d'un tiers qui n'est pas destinataire de la décision qui fait l'objet du recours n'est admise que restrictivement. Les tiers ne sont en effet pas touchés par une décision de la même manière que son destinataire formel et matériel, dans la mesure où elle ne leur octroie pas directement des droits ou leur impose des obligations (arrêts du Tribunal fédéral 9C_852/2017 du 25 juin 2018 consid. 2.2.2 ; 9C_616/2011 du 5 avril 2012 consid. 3.4). Pour avoir qualité pour recourir, le tiers doit ainsi être touché directement et plus fortement que tout autre tiers et se trouver, avec l'objet de la contestation, dans une relation particulière, étroite et digne d'être prise en considération (cf. ATF 146 I 172 consid. 7.1.2; 139 II 279 consid. 2.2 ; 137 III 67 consid. 3.5; 135 II 172 consid. 2.1). Le recourant doit démontrer que sa situation factuelle et/ou juridique peut être avantageusement influencée par l'issue du recours (ATA/14/2022 du 11 février 2022 consid. 5c). Le tiers doit en outre avoir un intérêt pratique à l'annulation ou à la modification de la décision qu'il attaque (ATF 146 I 172 consid. 7.1.2 ; 139 II 279 consid. 2.2 et les arrêts cités).
28. Selon la doctrine, il convient de distinguer entre la qualité ordinaire pour recourir, telle qu'elle peut être définie sur la base des art. 48 al. 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021) et 89 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) – ces dispositions conditionnant l'ensemble du contentieux administratif et empêchant le droit cantonal d'y apporter des restrictions –, la qualité pour recourir en vertu de la loi, notamment celle des autorités, et enfin le recours autorité fondé sur les art. 48 al. 1 PA et 89 al. 1 LTF (François BELLANGER, La qualité pour recourir, in *Le contentieux administratif*, 2013, pp. 111-112).
29. S'agissant du recours ordinaire, la qualité pour recourir requiert notamment le fait d'être spécialement ou particulièrement atteint par la décision attaquée et d'avoir un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, ces deux conditions étant étroitement liées (François BELLANGER, La qualité pour recourir, in *Le contentieux administratif*, 2013, pp. 115-120). Dès lors, l'exigence relative au fait que le recourant doit subir dans ses intérêts de fait ou de droit une atteinte particulière contient deux sous conditions. La mesure contestée doit tout d'abord toucher le recourant à titre individuel, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il défend un intérêt général ou théorique ; ensuite, son intérêt doit être distinct de celui des autres membres de la collectivité publique en cause, ce qui se traduit dans ce cas par le fait qu'il est atteint dans une mesure et avec une intensité supérieure aux autres personnes (F. BELLANGER, *op. cit.* pp. 120-121).
30. Par ailleurs, la qualité pour recourir peut découler de la loi (art. 89 al. 2 let. a et b LTF pour le droit de recours des autorités fédérales ; art. 89 al. 2 let. c LTF pour

celui des communes ou autres collectivités publiques ; art. 89 al. 2 let. d LTF pour celui des tiers – personnes, organisations et autorité auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours). Dans ce contexte, il faut distinguer selon que le droit de recours des communes repose sur l’art. 89 al. 2 let. c LTF (lorsqu’elles invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les constitutions cantonale ou fédérale, notamment celle de leur autonomie), ou qu’il repose sur l’art. 89 al. 2 let. d LTF, lorsque le droit fédéral leur accorde spécifiquement ce droit. Tel est par exemple le cas s’agissant de l’art. 34 al. 2 let. c LAT qui prévoit que les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l’autorité cantonale de dernière instance portant sur les autorisations visées aux art. 24 à 24d et 37a LAT (F. BELLANGER, op. cit. pp. 122 à 126). La qualité pour recourir est alors donnée sans qu’il faille remplir les critères généraux des art. 48 al. 1 PA et 89 al. 1 LTF, à savoir notamment démontrer que l’on est spécialement ou particulièrement atteint par la décision attaquée et que l’on a un intérêt digne de protection à ce qu’elle soit annulée ou modifiée. Il suffit que le recourant soulève des questions juridiques concrètes relatives à un cas particulier (F. BELLANGER, op. cit p. 126 avec renvoi à l’ATF 129 II 1 consid. 1.1).

31. Il résulte de ce qui précède que lorsque le droit fédéral octroie spécifiquement à une personne, organisation ou autorité la qualité pour contester une décision, la question de leur qualité pour recourir n’implique donc pas qu’elles doivent défendre un intérêt particulier, mais trouve une légitimation ipso jure dans le droit ainsi octroyé. Dans ce sens, il faut souligner que l’avis de doctrine cité par l’autorité intimée, selon lequel le simple intérêt public à la bonne application du droit est insuffisant pour fonder la qualité pour recourir des collectivités, ne concerne que la *qualité ordinaire* pour recourir qu’elles peuvent tirer de l’art. 60 LPA (Stéphane GROSDECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, ch. 722 p. 191), et non pas la qualité pour recourir qu’elles tirent directement du droit fédéral, selon les développements qui précèdent, ou qu’elles peuvent également tirer, uniquement dans le contentieux cantonal, de dispositions telles que l’art. 145 al. 2 LCI.
32. S’agissant de l’analogie que fait en l’espèce l’autorité intimée entre la qualité pour agir de la recourante et la qualité pour recourir d’un plaignant ou d’un dénonciateur, il faut souligner que la jurisprudence est nuancée et admet cette qualité lorsque le dénonciateur non seulement se trouve dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais invoque un d’intérêt digne de protection à ce que l’autorité de surveillance intervienne. Cette question doit être résolue différemment selon les matières et les circonstances de l’espèce, en gardant à l’esprit la nécessité d’opérer une délimitation raisonnable avec le « recours populaire » (cf. en particulier arrêt du Tribunal fédéral 1C_522/2024). S’agissant de ce dernier point, la position qu’occupe en l’espèce la recourante par rapport aux constructions en zone agricole constitue un cas particulier, puisque contrairement aux tiers en général, à l’égard desquels il s’agit d’exclure l’action populaire (ATF 150 II 123), elle n’a pas à démontrer qu’elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de

l'intérêt général, puisqu'elle dispose *par définition* de la qualité pour recourir. Sans constituer une « action populaire » à proprement parler, ce droit de recours vise néanmoins à élargir la possibilité de défendre certains intérêts publics, soumettant ainsi l'activité étatique au contrôle des tribunaux. De la sorte, s'il est concevable, dans le cadre de la jurisprudence relative au plaignant ou au dénonciateur, de distinguer entre l'intérêt privé d'une personne qui se plaint d'un acte illicite commis par un professionnel soumis à la surveillance de l'état et l'intérêt public à ce que ce dernier puisse faire l'objet de mesures disciplinaires propres à prévenir de nouveaux manquements, une telle distinction n'apparaît d'emblée pas possible en ce qui concerne la recourante, puisque l'intervention de cette dernière fondée sur des bases légales telles que les art. 145 al. 2 LCI, 34 al. 2 LAT ou 12 LPN, ne peut par définition poursuivre qu'un but d'intérêt public. Par conséquent, s'agissant des éléments du cas d'espèce, on se rapprocherait plutôt des situations où la jurisprudence admet que le plaignant ou le dénonciateur a la qualité pour recourir contre la décision de l'autorité à laquelle il s'est adressé.

33. Cette distinction sur la manière dont s'entend la qualité ordinaire pour recourir et la qualité pour recourir découlant d'une loi fédérale a toute son importance concernant l'objet du présent litige. Dans le cas d'un tiers soumis aux conditions de la qualité ordinaire pour recourir, on peut à la rigueur soutenir que lorsqu'il obtient un ordre de remise en état contre une construction illicite, ses intérêts dignes de protection sont pleinement satisfaits par le fait que le propriétaire de cette dernière se retrouve soumis à l'obligation de la démolir. Il en découlerait que, dans la mesure où l'exécution forcée de cette décision ne concerne plus que l'intérêt public à la mise en œuvre effective du droit, les intérêts privés du tiers n'y joueraient plus aucun rôle, le privant ainsi de la qualité pour demander à l'autorité compétente d'agir dans ce sens. Une telle conclusion reste au demeurant discutable, car lorsqu'une obligation de démolition n'est jamais mise en œuvre, elle laisse entier le préjudice subi par le tiers, et donc son intérêt à ce qu'il y soit mis un terme.
34. S'agissant d'une collectivité, la situation est plus complexe. Dans son argumentation, l'autorité intimée s'appuie en substance sur le fait que la qualité pour recourir d'une collectivité, lorsqu'elle lui est octroyée par la loi, se limite strictement aux objets visés par cette dernière. Ainsi, pour prendre l'exemple de l'art. 34 al. 2 LAT, les cantons et les communes n'ont qualité pour recourir que contre les décisions spécifiquement désignées par cette disposition légale. Jusqu'ici, cette opinion n'est pas critiquable. L'autorité intimée poursuit son raisonnement en ce sens que, transposé en termes de qualité pour agir, la recourante ne pourrait donc prétendre au droit d'obtenir que l'autorité intimée rende une décision autre que celles contre lesquelles sa qualité pour recourir lui est octroyée par la loi. Ainsi, s'agissant du cas d'espèce, aucune disposition légale – de droit fédéral ou cantonal – n'octroyant à une commune, de manière expresse, la qualité pour recourir contre une exécution forcée, la recourante en serait réduite à la qualité pour recourir ordinaire de l'art. 60 LPA, ce qui l'obligerait à démontrer, comme n'importe quel autre justiciable, qu'elle est spécialement atteinte et qu'elle dispose d'un intérêt

propre, ce qui lui ferait défaut dans le cadre de la procédure d'exécution forcée, pour les raisons évoquées plus haut. Cette approche, pour logique qu'elle paraisse de prime abord, revient cependant à considérer qu'une collectivité peut être tout d'abord légitimée à obtenir une décision (ou son annulation) en se prévalant simplement de l'intérêt public à la bonne application du droit – quand bien même elle n'aurait aucun intérêt particulier à défendre, mais qu'elle devrait ensuite démontrer un tel intérêt pour pouvoir obtenir l'exécution de cette décision. Une telle situation paraît juridiquement paradoxale et donc insatisfaisante, d'autant que comme le relève l'autorité intimée elle-même, la procédure d'exécution forcée est réputée ne concerner plus que l'intérêt public à la bonne application du droit et donc délégitimer l'intervention d'un tiers qui n'agirait que pour ses intérêts particuliers. Précisément pour cette raison, on ne voit pas pourquoi une collectivité légitimée à agir tout d'abord pour veiller à ce qu'une décision face une bonne application du droit, ne pourrait être admise à agir également au moment de la mise en œuvre subséquente de cette décision, dans un cadre qui précisément ne concerne plus que la bonne application du droit. A défaut, cela signifierait concrètement que le droit d'une commune de défendre l'intérêt public contre une construction illicite – particulièrement lorsque ce droit découle d'une loi fédérale – pourrait se réduire à un exercice purement théorique, si l'autorité compétente en matière d'exécution forcée maintenait une pratique consistant à ne jamais prononcer une telle mesure. La préoccupation qu'une décision ne reste pas lettre morte du fait que l'autorité locale compétente renoncerait à procéder à son exécution forcée se trouve d'ailleurs fréquemment traduite dans les législations cantonales, qui prévoient ainsi que le canton peut se substituer à cette autorité (Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, p. 516 ch. 996).

35. Il faut encore rappeler que, contrairement à ce que semble retenir l'autorité intimée dans sa réponse au recours (p. 3, point 6), le fait que la recourante aurait un intérêt digne de protection ne signifie pas qu'elle pourrait exiger une exécution par substitution. Elle pourrait seulement exiger qu'une décision soit rendue à ce sujet – ce que lui a contesté l'autorité intimée dans le cas d'espèce –, cette dernière demeurant cependant libre d'admettre ou de rejeter une telle requête.
36. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de considérer que la qualité pour agir de la recourante doive être appréhendée différemment lorsque cette dernière participe à une procédure judiciaire relative à une remise en état, en étant légitimée à se prévaloir uniquement de la bonne application du droit, et lorsqu'elle requiert de l'autorité intimée qu'elle se prononce sur une éventuelle exécution forcée de cette remise en état, toujours au motif de la bonne application du droit.
37. Par conséquent, le recours sera admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée afin qu'elle entre en matière sur la mise en demeure de la recourante du 15 octobre 2024. Son attention sera attirée sur le fait qu'il s'imposera alors d'appeler en cause les propriétaires de la parcelle n° 1 _____ de la commune A _____ afin qu'ils puissent participer à la procédure.

38. Compte tenu de l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et l'avance de frais de CHF 900.- payée par la recourante lui sera restituée.
39. La population résidente de la recourante comptant un peu plus de mille personnes et donc largement moins que les dix-mille personnes à partir desquelles la jurisprudence exclut un droit à une indemnité de procédure (ATA/259/2009 du 19 mai 2009 et les arrêts cités), l'État de Genève, soit pour lui l'autorité intimée, sera condamné à verser à la recourante une indemnité de procédure de CHF 1'500.-.

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 30 décembre 2024 par la commune A_____ contre la décision prise à son égard par le département du territoire le _____ 2024 ;
2. l'admet au sens des considérants ;
3. renvoie la cause au département du territoire afin qu'il rende une décision sur la mise en demeure de la commune A_____ du _____ 2024 ;
4. dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;
5. ordonne la restitution à la recourante de son avance de frais de CHF 900.- ;
6. condamne l'État de Genève, soit pour lui l'autorité intimée, à verser à la recourante une indemnité de procédure de CHF 1'500.- ;
7. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHIEDLER TORNARE, président, Loïc ANTONIOLI et Aurèle MÜLLER, juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHIEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière