

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2340/2023-LCI

ATA/951/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 août 2024

3^{ème} section

dans la cause

A _____

représentée par Me François BELLANGER, avocat

recourante

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
14 décembre 2023 (JTAPI/1391/2023)**

EN FAIT

A. a. A_____, anciennement B_____ (ci-après : la société) est propriétaire de la parcelle n° 1_____, feuille 43 de la commune de Genève-Cité, sise en zone 1, sur laquelle est notamment construit un immeuble mixte, commercial et d'habitation, à l'adresse C_____. Cet immeuble est géré depuis le 1^{er} février 2018 par D_____ (ci-après : la régie).

b. À la suite d'une dénonciation, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) du département du territoire (ci-après : le département) a ouvert au printemps 2023 une enquête portant sur l'éventuelle existence d'une clinique médicale, sur plusieurs étages, dans cet immeuble, sans qu'un changement d'affectation n'ait été autorisé.

c. E_____, chef de service au département, a contacté téléphoniquement une employée de la régie le 3 avril 2023 pour l'informer de cette dénonciation et lui demander de produire un état locatif de l'immeuble. Il a réitéré cette requête, sans succès, le 24 avril suivant.

d. Par courriel du 27 avril 2023, E_____ a rappelé à la régie ce qui précède et l'a invitée à se déterminer dans un délai de dix jours, toutes mesures et/ou sanction demeurant réservées.

e. Par courriel du 23 mai 2023, la régie a transmis au département deux états locatifs de l'immeuble aux 31 mai 2023 et 31 janvier 2018. Depuis qu'elle avait repris la gérance de l'immeuble, aucun appartement n'avait été reloué en bureau, ajoutant que les quelques trois surfaces de bureaux, qui ne pouvaient se comprendre comme « une clinique médicale sur plusieurs étages », existaient déjà en 2016.

f. Selon l'état locatif au 31 janvier 2018, des dépôts au sous-sol, des locaux commerciaux au rez-de-chaussée et des bureaux au deuxième étage étaient loués à la F_____.

g. Par décision du 30 juin 2023, dont le concerne indique « Affectations non validées », le département a mentionné l'existence d'une autorisation validant un centre de remise en forme dans l'arcade du rez-de-chaussée, et non un cabinet médical, et l'absence d'autorisation de construire validant le changement d'affectation des bureaux sis aux 2^{ème} et 3^{ème} étages de l'immeuble. Cela étant, il a ordonné à la société, « afin de tenter de régulariser les affectations et éventuelles transformations des rez-de-chaussée, 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} étages », de requérir une autorisation de construire définitive d'ici au 4 août 2023, ajoutant qu'à l'issue de son instruction, il statuerait « par décision séparée sur les mesures applicables visant au rétablissement d'une situation conforme au droit, y compris l'interdiction d'utiliser les locaux si nécessaire ». Si la société estimait que son droit d'être entendue n'avait pas été totalement respecté, elle pouvait y pourvoir dans un délai de dix jours, en application de l'art. 41 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Cette décision était susceptible de recours

devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), dans le même délai.

B. a. Par jugement du 14 décembre 2023, le TAPI a déclaré irrecevable le recours de la société du 13 juillet 2023 contre la décision susvisée du département. Celle-ci n'avait pas d'autres effets que de lui ordonner le dépôt d'une demande d'autorisation de construire afin de régulariser les différents éléments dont elle faisait la description. Elle ouvrait en conséquence une étape qui devait permettre au département de procéder à une analyse sur le fond et à l'amener à rendre une décision ultérieure pouvant, sur la base d'un dossier complet, soit constater que les modifications apportées à l'immeuble n'étaient pas soumises à autorisation, soit qu'elles l'étaient et, dans ce cas, accorder ou refuser l'autorisation sollicitée. La décision litigieuse était donc bien incidente ; elle ne se prononçait pas sur la licéité des transformations à instruire, puisque tel était le but de l'instruction approfondie de la requête sollicitée. Il appartenait à l'autorité d'établir les faits d'office et de réunir les éléments pour fonder sa décision, laquelle serait susceptible de recours. L'obligation de constituer un dossier en vue du dépôt d'une requête en autorisation, nonobstant les démarches qu'elle imposait au propriétaire, ne pouvait être considérée comme causant un préjudice irréparable. Les conditions liées à une procédure longue et coûteuse n'étaient en l'espèce pas réalisées et les deux conditions de l'art. 57 let. c LPA ne s'appliquaient pas.

C. a. Par acte expédié le 30 janvier 2024, la société 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 et au renvoi de la cause au TAPI pour un nouveau jugement après instruction au fond. Elle a pris une conclusion subsidiaire tendant à l'octroi d'un délai pour compléter son recours au fond si la chambre administrative décidait d'instruire la cause plutôt que de la renvoyer au TAPI à cette fin.

Selon elle, la décision du 30 juin 2023 était finale car elle tranchait de manière définitive le caractère illicite du changement d'affectation des locaux et ne faisait qu'ouvrir différentes options pour des procédures ultérieures, fondées sur ce constat. L'autorité avait déjà procédé à une analyse au fond et l'issue finale de la procédure ne faisait aucun doute, qu'une demande d'autorisation soit déposée ou pas. Les faits ne lui avaient pas été notifiés avant la prise de la décision et elle n'avait pas pu s'exprimer à leur sujet, de sorte que cette décision avait été rendue en violation grave de son droit d'être entendue. À supposer que la chambre administrative confirme le caractère incident de la décision querellée, elle subissait un dommage irréparable. Si elle devait déposer une demande d'autorisation de construire, elle ne disposait d'aucun autre élément que ceux qu'elle avait déjà mentionnés et devrait constituer un dossier d'autorisation pour valider des occupations de son bâtiment sans savoir quels étaient les griefs de l'autorité intimée. Enfin, ne pas admettre un contrôle immédiat de la décision du 30 juin 2023 entraînait l'ouverture d'une autre procédure administrative impliquant un

traitement "*inacceptablement*" long et coûteux. Dès lors, en application de l'art. 57 let. c LPA, le jugement entrepris devait être annulé.

b. Le département a conclu au rejet du recours. Le TAPI avait constaté à juste titre que la décision du 30 juin 2023 n'avait pas d'autre effet juridique que d'ordonner à la recourante de déposer une autorisation de construire. Or, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'ordre de déposer une requête de permis de construire après avoir constaté un changement d'affectation constituait une décision incidente, simple étape dans le cours d'une procédure administrative. À l'issue de celle-ci, le département rendrait une décision sur la base d'un dossier complet et sa décision pourrait soit constater que le changement d'affectation n'était pas soumis à autorisation, soit qu'il l'était et l'accorder, soit refuser l'autorisation de construire. Le département n'avait donc pas procédé à l'analyse au fond du dossier et n'avait pas anticipé le résultat final. La phrase sur laquelle la recourante s'appuyait pour prétendre le contraire n'était qu'une réserve mentionnant les mesures pouvant être prises à l'issue de la procédure à engager. La décision querellée ne tranchait donc pas la question de savoir si les travaux pouvaient être autorisés a posteriori et n'était en conséquence qu'une décision incidente.

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

d. Les parties ont été informées le 25 avril 2024 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.** La recourante considère principalement que la décision de l'intimé du 30 juin 2023 constituait une décision finale, laquelle avait été prise en violation de son droit d'être entendue.

2.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1).

2.2.1 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).

2.2.2 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.

2.2.3 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^{ème} 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 précité 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).

2.2.4 La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises la nature de la décision du département par laquelle il ordonne de requérir une autorisation de construire, en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral (1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.2 ; ATA/878/2023 du 22 août 2023 ; ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 ; ATA/1548/2017 du 28 novembre 2017 ; ATA/362/2017 du 28 mars 2017 ; ATA/526/2016 et ATA/527/2016 du 21 juin 2016). Ainsi, et contrairement aux allégués du recourant, la nature incidente de la décision d'ordonner le dépôt d'une requête en autorisation de construire est ancienne et a été régulièrement confirmée par le Tribunal fédéral (1C_278/2017 du 10 octobre 2017 ; 1C_390/2016 du 5 septembre 2016 consid. 2.2 ; 1C_386/2013 du 28 février 2014 ; 1C_470/2008 du 11 novembre 2008 consid. 2.2).

2.3 En l'espèce, il ressort du dossier qu'une dénonciation a incité le département intimé à ouvrir une procédure à l'encontre de la recourante, afin d'en mesurer la pertinence, sans se prononcer définitivement sur le caractère potentiellement illégal des changements d'affectation à instruire, mais précisément dans le but d'élucider cette question, contrairement à ce que persiste à affirmer la recourante. En conséquence, comme l'a relevé le TAPI à juste titre, l'ordre du département porte uniquement sur le dépôt d'une demande d'autorisation de construire et réserve expressément la suite de la procédure, informant la recourante des sanctions possibles si l'autorisation devait ne pas être délivrée. Il constate *prima facie*

l'absence d'une autorisation de construire aux 2^{ème} et 3^{ème} étages et permet à la recourante de la requérir, sans se prononcer formellement sur l'éventuelle illicéité de la situation actuelle et en laissant ouvertes les possibilités qui résulteront de l'analyse au fond de la procédure à entamer. Il s'agit à l'évidence d'une étape nécessaire à la prise d'une décision ultérieure et donc d'une décision incidente. Dans ce cadre restreint, la recourante a été invitée à s'exprimer sur la situation de l'immeuble en cause pour permettre un examen préalable, ce qu'elle a fait ; en tant qu'il visait la décision contestée, son droit d'être entendue a ainsi été respecté. Quant au fond, elle aura la possibilité de faire valoir ses moyens dans la procédure subséquente.

Ainsi, a priori, le présent recours contre le jugement litigieux doit être rejeté et ledit jugement d'irrecevabilité confirmé, étant précisé que le droit d'être entendue de la recourante n'a pas été violé.

3. La recourante argue qu'elle subirait, si la chambre administrative devait confirmer le caractère incident de la décision querellée, un préjudice irréparable, étant alors exposée à une procédure d'une durée inacceptable, au sens de l'art. 57 let. c LPA.

3.1 Sont susceptibles de recours 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 (art. 57 LPA let. c).

3.2 Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un préjudice est irréparable au sens de cette disposition 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). Le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée, comme un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a ; ATA/1187/2015 du 3 novembre 2015 consid. 2c). 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). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 II 629 consid. 2.3.1 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1 ; 127 I 92 consid. 1c ; 126 I 97 consid. 1b).

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/231/2017 du 22 février 2017 consid. 3c et les références citées).

3.4 En application de ces principes, la décision litigieuse ne cause aucun préjudice irréparable à la recourante, qui n'a qu'à subir une procédure et les inconvénients qu'elle comporte. Elle se plaint principalement de la durée inacceptable de la procédure à intenter, mais elle omet de préciser que, dans l'attente de son issue, la situation restera telle qu'elle existe actuellement et depuis plusieurs années, selon ses dires, n'engendrant à ce titre aucun préjudice. L'injonction du département se limite à obliger la recourante au dépôt d'une requête, sans aucunement préjuger de la décision finale et n'exclut aucune hypothèse à l'issue de l'instruction de la demande d'autorisation de construire, la recourante conservant par ailleurs la possibilité de recourir contre la décision qui sera alors rendue.

La recourante se contente d'affirmer qu'elle subit un préjudice irréparable sans en démontrer la teneur au sens de la jurisprudence exposée ci-dessus, et on ne voit pas à quoi elle pourrait être exposée, dès lors que la légalité du changement d'affectation sera prochainement examinée par l'autorité administrative compétente, sur la base du dossier qu'elle doit déposer. Quant à l'obligation de constituer un dossier en vue du dépôt d'une requête en autorisation, si elle impose différentes démarches au propriétaire concerné, on ne saurait considérer qu'elle cause un préjudice irréparable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2008 du 11 novembre 2008 consid. 2.3). Le mémoire de recours ne contient du reste pas la démonstration de l'existence ou du risque d'un tel préjudice, alors qu'il incombe à son auteur de présenter une argumentation motivée sur ce point.

Ainsi, ce grief doit aussi être rejeté et le jugement d'irrecevabilité confirmé.

- 4.** Vu l'issue du litige, un émolument 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 30 janvier 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 14 décembre 2023 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 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 François BELLANGER, avocat de la recourante, au département du territoire – office des autorisations de construire ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, juge,
Louis PEILA, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

D. WERFFELI BASTIANELLI

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :