

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2877/2023 LCI

JTAPI/465/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 16 mai 2024

dans la cause

A _____ SA, représentée par Me Pascal PÉTROZ, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. A_____ SA (ci-après : A_____ ou la société), sise 1_____, route de B_____ à C_____, a pour but l'exploitation et la mise en valeur d'ateliers horlogers ainsi que tous immeubles commerciaux ou industriels ; acquisition, administration, location et gestion de biens immobiliers.
2. D_____ SA (ci-après : D_____) est une société anonyme, dont le but est la création, la production, la fabrication et la commercialisation de produits d'horlogerie, d'orfèvrerie, d'argenterie, de bijouterie et d'articles de cadeaux ainsi que la gestion de la marque « E_____ » dans le cadre du contrat de licence accordé.
3. A_____ est propriétaire des parcelles n^{os} 2_____, 3_____, 4_____, 5_____, 6_____, 7_____, feuilles 8_____ et 9_____, de la commune de C_____, d'une surface totale de 123'849 m², situées en 5^{ème} zone.
4. Sur la parcelle n^o 5_____, d'une surface de 4'116 m² sont érigés deux bâtiments : n^o 10_____ (bureaux) et n^o 11_____ (bureaux) à l'adresse route de B_____, 1_____, ainsi qu'une véranda-bureau au sud-ouest des bâtiments précités.
5. D_____ est locataire de la véranda-bureau.
6. Le _____ 2019, A_____, par l'intermédiaire de son mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ) de l'époque, a déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département ou DT) une demande d'autorisation de construire enregistrée sous DD 12_____ pour la construction d'une véranda-bureau.
7. Après avoir été saisi d'une dénonciation, alors que la requête précitée était en cours d'instruction, le département a ouvert une procédure d'infraction I-13_____ le 23 février 2021, la véranda-bureau ayant été édifée sur la parcelle n^o 5_____ sans autorisation de construire. L'objet de la DD 12_____ a donc été modifié afin d'intégrer le fait qu'il s'agissait d'une tentative de régularisation, notamment de l'infraction I-13_____.
8. Dans le cadre de procédures d'infractions (notamment I-13_____ et I-14_____) visant des parcelles appartenant à A_____ (parcelle n^o 5_____ notamment), une visite sur place a eu lieu le 20 juin 2023, en présence d'un représentant de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) et du nouveau MPQ de A_____, Monsieur F_____.
9. Par courriel du 20 juillet 2023 adressé à A_____, l'OAC, se référant à sa visite sur place du 20 juin précédent, a relevé d'une part, que les plans conformes relatifs aux bâtiments n^{os} 11_____ et 10_____ ne lui avaient pas été transmis. D'autre part, concernant la véranda-bureau, construite sans autorisation en 2009, selon les photographies aériennes disponibles sur le SITG, les compléments requis dans le

cadre de la procédure de régularisation (DD 12_____) n'avaient toujours pas été communiqués malgré les délais octroyés. Compte tenu de sa persistance à ne pas coopérer, aucun nouveau délai ne lui serait octroyé concernant le traitement de cette demande d'autorisation de construire. En outre, divers aménagements extérieurs, notamment un chemin d'accès à la façade nord-est de la véranda, un parking et un aménagement paysager avaient été constatés. Il invitait A_____ à se déterminer sur les points précités, dans le cadre du droit d'être entendu, dans un délai de dix jours.

10. Par courriel du 18 août 2023, le MPQ a informé l'OAC qu'il n'avait été en mesure de prendre connaissance de son mail du 25 juillet 2023 que le 15 août 2023, soit à la rentrée des vacances horlogères, raison pour laquelle il sollicitait une prolongation du délai jusqu'au 17 septembre 2023, ce qui lui permettrait d'obtenir la documentation auprès de la famille de l'ancien MPQ, décédé dans l'intervalle.
11. En réponse à ce courriel, le même jour, l'OAC, relevant que son mail datait du 20 juillet et non du 25 juillet et déplorant n'être informé qu'à ce stade des vacances horlogères, a prolongé le délai au 25 août 2023.
12. Aucune suite n'ayant été donné à son courriel du 20 juillet 2023, le département, par décision du _____ 2023, a ordonné à A_____, l'exécution des mesures suivantes :
 - fournir des plans conformes à la réalité des bâtiments n^{os} 11_____ et 10_____ ;
 - requérir une autorisation de construire complète et en bonne et due forme, concernant l'intégralité des aménagements extérieurs sis sur la parcelle n^o 5_____. Cette requête devrait clairement stipuler « demande de régularisation I-14_____ », suivi du détail.

Pour le surplus, s'agissant de la véranda-bureau, cette construction n'étant pas au bénéfice d'une autorisation de construire en force, il lui faisait interdiction d'utiliser ces locaux avec effet immédiat.

La décision mentionnait un délai de recours de dix jours.

13. Par acte du 11 septembre 2023, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre cette décision en ce qu'elle ordonnait, avec effet immédiat, l'interdiction d'utiliser la véranda-bureau. Il a conclu à son annulation, sous suite de frais et des dépens.

Son recours devait être considéré comme recevable, l'ordre querellé étant une décision finale. Si le tribunal devait considérer qu'il s'agissait d'une décision incidente – ce qui était contesté – la condition du dommage irréparable était en l'occurrence remplie.

La décision qui contrevenait au principe de la bonne foi et de la proportionnalité devait être annulée. Les travaux de construction de la véranda-bureau remontaient à une période comprise entre 2005 et 2009. On ne voyait dès lors pas l'urgence que

nécessitait une cessation immédiate de l'activité pratiquée au sein des locaux, laquelle était vitale pour D_____. En interdisant avec effet immédiat l'occupation et l'exploitation de la véranda bureau alors qu'il avait toléré cette situation depuis près de 20 ans, le département faisait preuve d'une mauvaise foi inadmissible. L'autorité administrative ne pouvait aujourd'hui interdire l'exploitation de ces locaux au prétexte que l'autorisation de construire ne serait pas en force.

14. En date du 13 novembre 2023, le département a transmis son dossier au tribunal, accompagné de ses observations.

À la forme, il a conclu à l'irrecevabilité du recours, au fond, à son rejet ainsi qu'à la condamnation de la recourante aux dépens de l'instance.

L'interdiction litigieuse constituait une décision incidente dès lors qu'en l'absence d'une décision sur le fond, elle n'apparaissait pas être une décision définitive. Par ailleurs, les conditions de recevabilité contre une décision incidente n'étaient pas réunies.

Contrairement aux allégations de la recourante, il n'avait aucunement toléré la construction litigieuse. C'était en effet dans le cadre de l'instruction de la DD 12_____ qu'il avait été informé de l'existence de cette construction, laquelle, selon les orthophotos, avait été réalisée plusieurs années auparavant. En tout état, les conditions de la protection de la bonne foi n'étaient pas remplies, ce d'autant qu'il n'avait à aucun moment donné d'assurance à la recourante quant à la l'édification et l'utilisation de la véranda.

Une interdiction immédiate d'exploiter se justifiait pleinement car, d'une part la construction n'avait pas été autorisée et d'autre part, les conditions de sécurité ou encore liées à l'utilisation du bien-fonds – situé en zone cinq – pour des activités, avec des employés et la réception de nombreux tiers (jusqu'à 300 personnes) n'avaient pas pu être analysées dans un tel cadre. L'interdiction en question était ainsi propre à réaliser le but de respect de la loi et aucune mesure moins incisive ne serait susceptible de l'atteindre.

La chambre administrative de la Cour de justice avait récemment confirmé une interdiction immédiate d'utiliser des locaux en raison de l'absence d'une attestation globale de conformité (AGC) (ATA/666/2023 du 20 juin 2023). La décision litigieuse était dès lors fondée dans la mesure où la situation visée était encore pire puisqu'il ne s'agissait pas d'un défaut d'AGC mais de l'absence d'autorisation de construire.

En outre, un refus d'autorisation de construire concernant la DD 12_____ était sur le point d'être rendu, au regard notamment de la non-conformité de la construction à la zone, ce qui justifiait d'autant plus une interdiction immédiate d'utiliser la véranda. Quant aux conséquences prétendument désastreuses pour l'activité de D_____, elles n'étaient ni exposées ni prouvées. Il apparaissait en outre que cette dernière disposait de nombreux autres locaux d'exploitation dans les environs

proches et il n'était pas démontré qu'une autre solution ne pourrait être trouvée pour déplacer l'activité dans l'un de ces bâtiments, voire dans un autre emplacement.

15. Après avoir sollicité une prolongation de délai à cet effet, la recourante a transmis sa réplique au tribunal, le 15 janvier 2024.

Elle était propriétaire des parcelles du groupe E_____ à C_____. Entre 2007 et 2019, le département avait traité huit demandes d'autorisation de construire relatives à ses parcelles. Dès lors que l'existence de la véranda-bureau litigieuse remontait à 2005 - 2009, il ne faisait aucun doute que le département en connaissait l'existence ou à tout le moins qu'il aurait dû en connaître la réalisation en faisant preuve de l'attention commandée par les circonstances.

Depuis quelques mois, le DT s'acharnait sur elle. Plusieurs décisions, dont des amendes administratives, avaient été rendues, lesquelles faisaient l'objet de recours devant le tribunal de céans.

En particulier, par décision du _____ 2023, le département avait d'une part, refusé l'autorisation de construire DD 12_____ relative à la véranda-bureau requise par G_____ SA et d'autre part, lui avait ordonné la démolition de la véranda-bureau. Ces décisions avaient été contestées le 9 janvier 2024 auprès du tribunal (A/133/2024 respectivement A/136/2024).

Elle sollicitait ainsi la jonction de la présente cause avec les procédures précitées.

Si elle ne prétendait pas avoir reçu des assurances ou des renseignements erronés de la part du département qui l'aurait amenée à procéder à la construction de la véranda-bureau litigieuse, elle considérait qu'il en avait toléré l'existence durant toutes ces années au cours desquelles de nombreuses procédures concernant la parcelle concernée avaient pourtant été instruites par l'autorité intimée. Dans cette mesure, le département avait violé le principe de la bonne foi et sa décision devait être annulée pour cette raison.

Contrairement à l'état de fait mentionné dans l'arrêt ATA/666/2023, cité par le département, la véranda-bureau litigieuse avait été érigée et tolérée durant près de quinze ans sans que le moindre problème n'ait été constaté.

Le département qui s'acharnait sur tous les fronts contre elle et de manière plus générale sur le groupe de la marque E_____, était malvenu de prétendre qu'une solution pourrait aisément être trouvée dans les environs proches ou dans un autre emplacement du groupe.

La véranda-bureau qui hébergeait de nombreux bureaux ainsi que les cuisines du groupe E_____, était utilisée chaque jour par plusieurs centaines d'employées de la marque, respectivement pour les banquets et présentations aux clients. Un déplacement de ces locaux aurait des conséquences telles sur l'activité générale du groupe, que cette démarche était disproportionnée. En outre, dans la mesure où aucune urgence n'était invoquée, la mesure d'interdiction d'utiliser le bâtiment, avec effet immédiat, était disproportionnée.

16. En date du 7 février 2024, le département a dupliqué. Il s'opposait à la jonction des procédures telle que requise par la recourante.

Il persistait quant à la nature incidente de la décision contestée.

Le fait que huit procédures d'autorisation de construire aient été déposées n'était pas à même de démontrer que le département avait connaissance et toléré la véranda en question. Cela illustre au contraire la multiplicité des objets et des parcelles concernées, rendant, de fait, impossible l'examen par ses services de l'intégralité du périmètre (123'861 m²), propriété de la recourante, à chaque nouvelle requête en autorisation de construire ; seul l'objet de cette dernière étant instruit. Il ne pouvait ainsi pas lui être reproché de ne pas avoir perçu la véranda auparavant alors que celle-ci avait été réalisée de manière illégale et qu'elle ne figurait pas dans les demandes d'autorisation de construire antérieures.

La bonne foi de la recourante ne pouvait être retenue, ce d'autant qu'elle ne pouvait ignorer la nécessité de déposer une requête en autorisation de construire avant la réalisation des travaux au regard de son statut de professionnelle de l'immobilier et des nombreuses autres demandes qu'elle avait déposées.

Concernant le principe de proportionnalité, il devait être souligné que plus d'une centaine de personnes fréquentait la véranda quotidiennement, voire plus de 300 lors d'événements. Or cette construction avait été réalisée sans autorisation de construire, soit en l'absence de tout examen par le département du respect des normes de sécurité (sécurité feu, voies de fuite etc.). De plus, cette construction était édifée en zone 5, soit dans une zone qui n'était pas destinée à accueillir un tel nombre d'utilisateurs et de clients. Or, son adéquation pour les réceptions invoquées n'avait pas non plus été contrôlée.

Quant au délai prévu par l'art. 132 LCI au vu notamment de l'absence de contrôle de la sécurité du bâtiment, du nombre de personnes appelées à être reçues quotidiennement dans l'édifice et du refus d'autorisation de construire, une interdiction immédiate d'utiliser la véranda comme le permettait cette disposition se justifiait.

Dès lors l'interdiction d'utiliser ce local, le temps que le refus d'autorisation de construire et la mesure de remise en état soit en force, était totalement fondée du point de vue de l'aménagement du territoire et de la sécurité.

17. Après avoir sollicité divers délais, la recourante a présenté d'ultimes observations le 22 avril 2024.

Les plans de la véranda bureau avaient été déposés dans le cadre de la demande d'autorisation de construire DD 12_____. Elle hébergeait notamment la cafétéria du groupe E_____, à laquelle se rendaient quotidiennement environ 400 employés pour le repas de midi. En l'absence de cette cafétéria, ces employés seraient contraints de se déplacer durant la pause de midi afin d'aller manger ailleurs ce qui créerait de nombreux mouvements de trafic de véhicules. Elle hébergeait par ailleurs le département comptabilité du groupe, le service des commandes de pièces

horlogères et de joaillerie, la salle de réception ainsi qu'un certain nombre d'autres bureaux. L'activité exercée au sein de cette véranda-bureau était essentielle au groupe E_____.

Pour le surplus, elle a persisté dans son argumentation.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, 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. Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue.
3. Le recours déposé le 11 septembre 2023 vise la décision du DT du _____ 2023 en tant qu'elle prononce l'interdiction d'utiliser la véranda-bureau avec effet immédiat. Cette décision mentionne un délai de recours de dix jours.
4. La recourante soutient que cette décision constitue une décision finale, laquelle devrait pouvoir être contestée dans un délai de trente jours ou à tout le moins qu'elle serait susceptible de lui causer un préjudice irréparable.
5. Selon l'art. 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10), sont notamment susceptibles d'un recours 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).
6. 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 dix jours s'il s'agit d'une autre décision (let. b).
7. Les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours (art. 46 al. 1 1ère phr. LPA).
8. Constitue une décision finale au sens de l'art. 90 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) 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, 3ème éd., 2011, n. 2.2.4.2) ; est en revanche une décision incidente (art. 4 al. 2 LPA) celle qui est prise pendant le cours de la procédure et qui ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 1b).
9. Avec la recourante, il y lieu de constater que la décision querellée, prononcée en application de l'art. 129 let. d LCI, contrairement à un ordre de déposer une requête

d'autorisation de construire relative à des travaux non autorisés constatés par le département, lequel constitue selon la jurisprudence une décision incidente (ATA/360/2017 du 28 mars 2017, consid. 6 confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017), ne représente pas une étape vers une décision finale, mais à l'instar des autres mesures prévues dans le catalogue de l'art. 129 LCI, est bien une décision finale sujette à recours dans un délai de trente jours. On notera en effet, qu'une telle interdiction d'utiliser et d'exploiter le bâtiment en question si elle peut certes revêtir un aspect temporaire dans la mesure où le but visé par une telle décision peut être atteint, elle doit pouvoir être contrôlée pour elle-même et non à l'occasion d'un recours contre une décision subséquente.

10. Partant, déposé en temps utile contre une décision finale, le recours est recevable.
11. La recourante sollicite la jonction de la présente procédure avec les procédures A/133/2024 et A/136/2024 ouvertes suite au recours contre le refus d'autorisation de construire la véranda-bureau et le recours contre l'ordre de démolir ce même bâtiment prononcés par le département.
12. En vertu de l'art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10), le tribunal peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (art. 70 al. 2 LPA).

En l'espèce, le tribunal considère que la jonction de la présente cause avec les procédures précitées ne se justifie pas dès lors que la première est en état d'être jugée alors que deux autres sont encore en cours d'instruction.

Partant, la requête de la recourante sera rejetée.

13. Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.
14. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT).
15. Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT).
16. L'art. 1 al. 1 LCI prévoit que sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a); modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la

configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voir publique (let. e).

17. Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 7 1ère phrase LCI).
18. Les constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à l'habitation ou au travail ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant le dépôt au département d'un dossier de plans conformes à l'exécution et d'une attestation de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié, cas échéant le requérant, dans les cas prévus par les art. 2 al. 3 2ème ph. (art. 7 al. 1 let. a LCI). L'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à l'autorisation de construire, aux conditions de celle-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables au moment d'entrée en force de l'autorisation de construire (art. 7 al. 2 LCI). Suivant la nature du dossier et si le mandataire ou le requérant l'estime nécessaire, l'un ou l'autre peut joindre à sa propre attestation celles des autres mandataires spécialisés intervenus dans le cadre de la réalisation des travaux et/ou l'attestation du propriétaire selon laquelle il n'a sollicité aucune réalisation contraire à la loi (art. 7 al. 3 LCI).
19. Une construction, une installation et, d'une manière générale, toute chose doit remplir en tout temps les conditions de sécurité et de salubrité exigées par la présente loi, son règlement d'application ou les autorisations délivrées en application de ces dispositions légales et réglementaires (art. 121 al. 1 LCI).
20. D'après l'art. 121 al. 3 let. a LCI, une construction, une installation et, d'une manière générale, toute chose doit être maintenue en tel état et utilisée de telle sorte que sa présence, son exploitation ou son utilisation ne puisse, à l'égard des usagers, du voisinage ou du public ni porter atteinte aux conditions exigibles de sécurité et de salubrité (ch. 1), ni être la cause d'inconvénients graves (ch. 2), ni offrir des dangers particuliers (notamment incendie, émanations nocives ou explosions) par le fait que la surface de la parcelle sur laquelle elle est établie est insuffisante pour constituer une zone de protection (ch. 3).
21. Selon l'art. 129 LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, (a) la suspension des travaux ; (b) l'évacuation ; (c) le retrait du permis d'occupation ; (d) l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter et (e) la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition. Ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI). Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 de la loi (art. 131 LCI).

22. Le département notifie aux intéressés, par lettre recommandée, les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution, à moins qu'il n'invoque l'urgence (art. 132 al. 1 LCI).
23. Par mesures administratives sont visées les actions que les autorités administratives ordonnent, par des décisions, voire exécutent (ou font exécuter par des tiers), aux fins de rétablir le respect de la légalité. Le but de ces mesures est donc correcteur et non répressif. Leur prononcé, du même coup, ne dépend pas de conditions tenant à la personne du constructeur, telles que sa faute (Nicolas WISARD, Samuel BRÜCKNER, Milena PIREK, Les constructions « illicites », in DC 2019, p. 213).
24. De jurisprudence constante (ATA/1134/2022 du 8 novembre 2022 consid. 11b; ATA/463/2021 du 27 avril 2021 consid. 5b ; ATA/349/2021 du 23 mars 2021 consid. 7), pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur, par comportement ou par situation. Les installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux pour la zone à bâtir. L'autorité ne doit en outre pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi. Finalement, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé, purement financier, de l'intéressé, voire de ses clients, au maintien des installations litigieuses.
25. L'art. 129 LCI reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'autorité dans le choix de la mesure adéquate pour rétablir une situation conforme au droit, dont elle doit faire usage dans le respect des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et en tenant compte des divers intérêts publics et privés en présence (ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019 consid. 3c et l'arrêt cité ; ATA/336/2011 du 24 mai 2011 consid. 3b et la référence citées).
26. Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 140 I 218 consid. 6.7.1 ; 136 IV 97 consid. 5.2.2 ; 135 I 169 consid. 5.6).
27. La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans

l'intervalle. Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 précité consid. 3.1 ; Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites » en droit public - notions, mesures administratives, sanctions, Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2019, p. 218).

28. L'inaction de l'autorité face à une construction illicite ne lie cette dernière que si elle peut être assimilée à une tolérance « active ». Pour cela, l'autorité a dû rester passive pendant une période prolongée – de l'ordre d'une dizaine d'années au moins – alors qu'elle avait connaissance de la construction illicite, ou aurait dû en avoir connaissance si elle avait agi avec diligence (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, op. cit., p. 223).

Le Tribunal fédéral a déjà considéré que des délais de plus de quatre ans et même de plus de treize ans ne suffisaient pas pour retenir que l'autorité administrative aurait toléré des constructions et installations durant de longues années et que son intervention violerait le principe de la bonne foi (arrêts du Tribunal fédéral 1C_114/2011 du 8 juin 2011 consid. 4.2 ; 1C_181/2009 du 24 juin 2009 consid. 3.3). Des délais de vingt-quatre voire vingt ans peuvent suffire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_176/2009 du 28 janvier 2010 consid. 2.2.2 et les références citées).

Récemment, la chambre administrative de la Cour de justice a retenu une telle violation dans le cadre de la présence d'un paddock et d'un marcheur dans un manège pendant plus de vingt ans (ATA/77/2023 du 24 janvier 2023).

29. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1).
30. À certaines conditions, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_626/2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1 ; 2C_136/2018 du 24 septembre 2018 consid. 3.2). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître

(arrêt du Tribunal fédéral 1P.292/2004 du 29 juillet 2004 consid. 2.1 ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 3d).

31. Le droit à la protection de la bonne foi peut également être invoqué en présence simplement d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Entre autres conditions, l'autorité doit être intervenue à l'égard du citoyen dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2).
32. Sous l'angle de la proportionnalité, on peut prendre en compte le fait que les frais de démolition et de remise en état des lieux engendreraient des charges excessives que l'intéressé ne serait pas en mesure de prendre en charge (arrêts du Tribunal fédéral 1C_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4 ; 1C_537/2011 du 26 avril 2012). Néanmoins, un intérêt purement économique ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2014 du 1er avril 2015 consid. 4.2). Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).
33. S'il peut enfin être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (arrêts du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.2.1 ; 1C_469/2019 précité consid. 5.5 et 5.6).
34. En l'espèce, la recourante soutient que l'interdiction qui lui est faite d'utiliser la véranda-bureau avec effet immédiat contreviendrait au principe de la bonne foi et de la proportionnalité.

Il n'est pas contesté que la véranda-bureau litigieuse a été construite sans autorisation par la recourante à une date avoisinant l'année 2009, qu'une demande d'autorisation de construire concernant ce bâtiment a été déposée par la recourante le _____ 2019 et qu'une procédure d'infraction a été ouverte à son sujet le _____ 2021 par le département.

D'emblée, il doit être relevé que l'autorité intimée a ainsi eu connaissance de l'existence de ce bâtiment réalisé sans droit, à tout le moins le _____ 2019, lors du

dépôt par l'ancien MPQ de la recourante de la demande d'autorisation de construire DD 12_____. Les plans établis à cette occasion indiquaient clairement la surface des locaux et leur destination (divers bureaux, une cafétéria de 22,50 m² et un local paysager de 280 m² susceptible d'accueillir 300 personnes lors d'une réception), ce que le département a été en mesure de savoir dès l'enregistrement de la requête et en tous les cas dès l'ouverture de la procédure d'infraction.

On peine dès lors à suivre l'autorité intimée qui invoque des motifs de sécurité voire de conformité à la zone pour justifier, à ce stade, l'interdiction d'utiliser ces locaux avec effet immédiat. En effet, rien au dossier n'indique que des problèmes en lien avec la sécurité des occupants ou utilisateurs du bâtiment, voire du voisinage seraient apparus et auraient nécessiter une telle mesure d'urgence. Par ailleurs, s'il peut être admis qu'un tel ordre puisse également être prononcé dans le but de contraindre le perturbateur récalcitrant à se conformer à un ordre de remise en état, une telle mesure, particulièrement incisive puisqu'elle le contraindrait, en l'occurrence, à déménager l'ensemble des locaux de la véranda-bureaux aménagée dans le cadre de l'activité professionnelle de D_____ et déplacer tous les usagers de ces locaux, ne devrait pouvoir être ordonnée qu'après un délai de remise en conformité non respecté.

Partant, en l'occurrence, avant de prononcer l'interdiction litigieuse, le département se devait préalablement d'attendre le délai qu'il a lui-même fixé à la recourante pour la mise en conformité de la situation, à savoir celui-fixé dans l'ordre de démolition prononcé par décision du _____ 2023.

Au vu de l'ensemble de ces circonstances et de la pesée des intérêts en jeu, il n'apparaît ainsi pas, sous l'angle de la proportionnalité, qu'il soit absolument nécessaire et impératif de faire interdiction immédiatement à la recourante d'utiliser son bâtiment et qu'au contraire, l'ordre querellé s'apparente davantage à une mesure poursuivant un but répressif plutôt que correcteur que doivent pourtant viser les mesures à disposition du département énoncées à l'art. 129 LCI.

Eu égard à ce qui précède, l'interdiction litigieuse doit être annulée, sans que les autres arguments de la recourante n'aient à être examinés.

35. Cela étant, dans la mesure où cette conclusion s'impose à ce stade, le DT devra pouvoir revoir la situation si la recourante ne devait pas se conformer à l'ordre de démolition, une fois qu'il sera entré en force.
36. En conclusion, le recours interjeté à l'encontre de l'interdiction immédiate d'utiliser la véranda-bureau du _____ 2023 sera admis ; la décision du _____ 2023 étant confirmée, en tant que de besoin, pour le surplus.
37. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA – E 5 10.03), la recourante, qui obtient gain de cause, est exonérée de tout émolument. Son avance de frais de CHF 900.- lui sera restituée.

38. Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'300.-, à la charge du département du territoire, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 11 septembre 2023 par A_____ SA contre la décision du département du territoire du _____ 2023 ;
2. l'admet ;
3. renonce à percevoir un émolument et ordonne la restitution à la recourante de l'avance de frais de CHF 900.- ;
4. alloue à la recourante, à la charge du département du territoire, une indemnité de procédure de CHF 1'300.- ;
5. 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 trente 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 : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Isabelle KOECHLIN-NIKLAUS et Julien PACOT, juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

La présidente

Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière