

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/426/2024-LCI

ATA/526/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 avril 2024

dans la cause

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

recourant

contre

A_____ SA

intimée

représentée par Me Pascal PETROZ, avocat

Recours contre la décision sur effet suspensif du Tribunal administratif de première instance du 13 mars 2024 (DITAI/109/2024)

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ SA (ci-après : A_____) est propriétaire de la parcelle n° 2'096 de la commune de B_____, contenant quatre bâtiments, dont un (n° 3) d'habitation bordant le chemin C_____, inoccupé et abandonné depuis des années.
- b.** Le 4 janvier 2023, A_____ a obtenu du département du territoire (ci-après : le département) l'autorisation de rénover et d'agrandir la maison d'habitation.
- c.** Au commencement des travaux, l'état de dégradation avancée de la structure du bâtiment a été constatée. Elle a été confirmée par un rapport établi le 10 février 2023 par D_____, expert en monuments historiques. La question de la démolition se posait.
- d.** Au terme d'une séance avec A_____ le 8 mars 2023, E_____, architecte-conservatrice auprès du service des monuments et des sites (ci-après : SMS), a envisagé la conservation de la partie du bâtiment réalisée en pierre alluvionnaire.
- e.** Au terme d'une seconde séance avec A_____ et E_____ le 19 avril 2023, un ingénieur a constaté l'état de vétusté du bâtiment et estimé que la démolition/reconstruction serait la meilleure solution dès lors qu'il était douteux que la structure existante puisse être conservée. Il a été décidé de procéder en deux phases : étayage de la structure, sécurisation, démolition du premier étage, évacuation de l'intérieur, etc. ; puis exécution des travaux déterminés entre-temps. Une proposition d'étayage sur le pourtour et de mise en place de deux béquilles a été élaborée, dont le coût d'exécution a été devisé à CHF 74'593.- par une entreprise et CHF 111'000.- par une autre.
- f.** Le 15 septembre 2023, A_____ a déposé une nouvelle demande d'autorisation visant notamment à la rénovation et l'agrandissement de la maison et au remplacement de certains murs.
- g.** L'instruction de cette demande est en cours.
- h.** Le 10 novembre 2023, l'architecte d'A_____ a demandé à la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) de se rendre sur place. A_____ était prête à entreprendre les travaux de démolition nécessaires pour garantir la vie et la sécurité des personnes. Elle déclinait toute responsabilité en cas d'accident.
- i.** Le 18 décembre 2023, la CMNS a répondu que la demande d'autorisation lui serait exceptionnellement soumise.
- j.** A_____ a alors indiqué avoir pris rendez-vous avec le responsable de secteur de la CMNS pour organiser une visite sur place.
- k.** Le 29 janvier 2024, il a réitéré la demande d'organiser à brève échéance une visite sur place.

I. Par décision du 26 janvier 2024, déclarée exécutoire nonobstant recours, le département a ordonné à A_____ d'installer d'ici au 2 février 2024 un blindage de protection étanche et résistant d'une hauteur de 4.5 m minimum et muni d'un auvent, en bordure de la parcelle pour protéger le chemin C_____, et d'installer une clôture étanche à distance suffisante pour éloigner les personnes.

Un de ses inspecteurs était passé la veille à la suite d'une dénonciation et avait constaté que le bâtiment n° 3 présentait des risques d'effondrement sur le chemin C_____.

B. a. Par acte du 2 février 2024, A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce que l'effet suspensif soit restitué au recours.

Elle avait un intérêt prépondérant à ce que soit ordonnée la démolition du bâtiment et non la construction supplémentaires d'un blindage et d'une clôture, sous peine de payer deux fois. Le délai imparti était bien trop court. Elle n'avait pas été entendue avant le prononcé de la décision. Le département tardait à se prononcer sur la demande d'autorisation de démolir des éléments dangereux formée le 15 septembre 2023. Le principe de proportionnalité était violé.

b. Le 15 février 2024, le département s'est opposé à la restitution de l'effet suspensif.

Le bâtiment présentait un risque d'effondrement, donc un risque majeur pour le public et les utilisateurs. Une partie du toit s'était récemment effondrée à l'intérieur et à l'extérieur du bâtiment et des morceaux de mur avaient atterri sur la chaussée. Le risque concret et avéré imposait des mesures urgentes. Le chemin C_____ menait à d'autres habitations et ne pouvait être fermé au public.

c. Le 29 février 2024, A_____ a persisté dans ses conclusions en restitution de l'effet suspensif.

Elle avait dû demander un délai pour produire des documents faute d'avoir pu rencontrer la CMNS sur place. Le 21 février 2024, la parcelle avait été sécurisée de manière à empêcher toute personne de pénétrer dans la zone dangereuse, par la pose d'une clôture et le retrait de l'ancienne charpente qui présentait un risque d'effondrement. Durant la tempête du 22 février 2024, aucun élément ne s'était effondré.

d. Par décision du 13 mars 2024, le TAPI a restitué l'effet suspensif au recours.

La seconde mesure ordonnée, soit l'installation d'une clôture, était suffisante et avait été exécutée. L'installation du blindage contraindrait A_____ à exécuter la mesure qu'elle contestait au fond, alors que les chances de son recours étaient réelles. Elle lui causerait un préjudice financier vu son coût important.

S'agissant du risque hypothétique pour les utilisateurs du chemin C_____, le TAPI retenait que la situation était tout à fait regrettable. Toutefois, un tel risque ne saurait prévaloir sur l'intérêt d'A_____, étant rappelé que la situation perdurait

malheureusement depuis un certain temps, en raison notamment du manque de célérité du département dans l'instruction de la demande d'autorisation.

- C. a.** Par acte remis à la poste le 25 mars 2024, le département a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation.

La décision du département ne portait que sur des mesures indispensables de sécurisation. La clôture installée n'était pas suffisante pour protéger les usagers et n'englobait pas la portion donnant sur le chemin. Aucun retard ne pouvait être reproché au département. La première autorisation de construire était en force et A_____ pouvait commencer les travaux, n'était qu'elle avait requis une autorisation complémentaire. A_____ tardait en outre à produire des documents qui lui avaient été demandés.

Le TAPI avait apprécié arbitrairement les faits.

L'ordre, la santé et la sécurité publics méritaient une protection particulière, imposant le retrait de l'effet suspensif.

- b.** Le 8 avril 2024, A_____ a conclu au rejet du recours.

La demande complémentaire résultait des constats sur l'état du bâtiment. Le SMS avait mentionné en septembre 2023 la conservation des murs en moellons du rez-de-chaussée. Malgré ses relances, elle n'avait aucune nouvelle de la CMNS. C'était bien en raison de la lenteur du département qu'elle avait dû demander un délai pour fournir les compléments demandés notamment par le SMS.

Si la situation avait réellement été urgente, le département aurait dû rendre une décision superprovisoire. L'urgence n'était pas réalisée. La suppression de l'effet suspensif rendait sans objet son recours. C'était le département qui avait ordonné la pose de la clôture qu'il jugeait insuffisante. Si seul le blindage était à même de sécuriser la construction, cette mesure aurait été évoquée par le rapport du 10 février 2023.

- c.** Le 22 avril 2024, le département a persisté dans ses conclusions.

Sa décision s'inscrivait très clairement dans un contexte de mesures superprovisaires. Il n'avait pas entendu A_____ avant de la prononcer. En dissociant l'effet suspensif du fond, le TAPI avait vidé la mesure de son sens et de son effet.

La clôture mise en place ne suffisait pas à prévenir le risque. La situation de danger était le fait d'A_____, qui n'avait pas entretenu le bâtiment de manière adéquate. A_____ avait demandé et obtenu plusieurs délais pour pouvoir discuter avec la CMNS. Elle pouvait demander qu'une décision soit prise.

- d.** Le 24 avril 2024, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La question de la recevabilité du recours doit être tranchée en premier lieu.

1.1 Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. b et 63 al. 1 let. a LPA).

1.2 Selon l'art. 57 let. c LPA *in initio*, les décisions incidentes peuvent faire l'objet d'un recours si elles risquent de causer un préjudice irréparable. Selon la même disposition *in fine*, elles peuvent également faire l'objet d'un tel recours si cela conduisait immédiatement à une solution qui éviterait une procédure probatoire longue et coûteuse.

L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 432 n. 1265). Un préjudice est irréparable 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). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a ; 126 V 244 consid. 2c ; 125 II 613 consid. 2a). 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).

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/1622/2017 du 19 décembre 2017 consid. 4c et les arrêts cités). Cette interprétation est critiquée par certains auteurs qui l'estiment trop restrictive (Stéphane GRODECKI/ Romain JORDAN, Questions choisies de procédure administrative, SJ 2014 II p. 458 ss). Elle a néanmoins été confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 2C_1156/2018 consid. 4.3).

Lorsqu'il n'est pas évident que le recourant soit exposé à un préjudice irréparable, il lui incombe d'expliquer dans son recours en quoi il serait exposé à un tel préjudice et de démontrer ainsi que les conditions de recevabilité de son recours sont réunies (ATF 136 IV 92 consid. 4 ; ATA/1622/2017 précité consid. 4d ; ATA/1217/2015 du 10 novembre 2015 consid. 2d).

1.3 En l'espèce, le département fait valoir que la décision du TAPI risque de causer un préjudice irréparable. Il invoque un intérêt public prépondérant à faire cesser immédiatement une menace pour la vie et l'intégrité corporelle des usagers d'une voie publique ne pouvant être fermée au trafic. Il rend l'existence, l'importance et

les conséquences de ce risque suffisamment vraisemblables, au stade de l'examen de la recevabilité du recours, de sorte que celui-ci doit être déclaré recevable.

2. Le recours porte sur le bien-fondé de la restitution de l'effet suspensif au recours contre l'ordre du département d'ériger sans délai un blindage de protection étanche et résistant d'une hauteur de 4.5 m minimum et muni d'un auvent, en bordure de la parcelle pour protéger le chemin C_____. La clôture a déjà été installée par l'intimée.

2.1 En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3). Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité dépasse le cadre de ses pouvoirs. En outre, celle-ci doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (ATA/827/2018 du 28 août 2018 consid. 2b ; ATA/845/2015 du 20 août 2015 consid. 2b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 743 ss et les références citées).

2.2 Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut notamment en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e et 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 LCI (art. 131 LCI). 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).

L'art. 120 LCI prévoit que les dispositions relatives à la sécurité des constructions et installations sont applicables à toutes les constructions, quelle que soit la date de leur établissement. Selon l'art. 121 al. 1 LCI, 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. Selon l'al. 2 de cette disposition, les exigences imposées pour les constructions et les installations en matière de prévention des incendies sont régies par la norme de protection incendie et les directives de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI). L'al. 3 let. a précise qu'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).

Selon l'art. 122 LCI, les propriétaires sont responsables, dans l'application de la loi et sous réserve des droits civils, de la sécurité et de la salubrité des constructions et installations.

2.3 L'art. 21 al. 1 LPA permet le prononcé de mesures provisionnelles.

Selon la jurisprudence constante, les mesures provisionnelles – au nombre desquelles compte la restitution de l'effet suspensif – ne sont légitimes que si elles s'avèrent indispensables au maintien d'un état de fait ou à la sauvegarde d'intérêts compromis, et ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ATA/884/2016 du 10 octobre 2016 consid. 1).

Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1 ; ATA/613/2014 du 31 juillet 2014 consid. 5).

2.4 En l'espèce, le TAPI a fait prévaloir l'intérêt privé de l'intimée à ne pas payer deux fois des travaux (de sécurisation puis de démolition), tenant compte de l'installation de la clôture et de la lenteur de l'instruction par le département de la demande d'autorisation complémentaire.

Ce raisonnement ne peut être suivi. La réduction d'un danger imminent pour la vie et l'intégrité corporelle des personnes, en l'occurrence les usagers du chemin ou de l'immeuble constitue un intérêt public qui prévaut, en temps normal, sur toute considération financière.

Il appartient au département d'agir immédiatement pour prévenir un danger tel que l'effondrement de l'immeuble, ce qu'il a fait en l'espèce, après avoir constaté l'aggravation du délabrement de la maison d'habitation et un risque d'écroulement.

Le département a ordonné l'érection du blindage de protection cumulativement à l'installation de la clôture. Ces deux mesures sont adéquates, soit aptes à prévenir le danger, et proportionnées, aucune autre mesure ne paraissant apte à atteindre l'objectif de prévention du danger, et l'intérêt pécuniaire de la propriétaire étant moindre que l'intérêt public à la sécurité des citoyens.

Les deux mesures sont cumulatives, de sorte que la réalisation de la deuxième ne saurait priver de sa nécessité la première. Le blindage a pour objectif de protéger les usagers d'un chemin public conduisant à des habitations, soit un espace sur lequel la clôture est sans portée, ce que l'intimée ne conteste d'ailleurs pas. C'est ainsi à tort que la décision du TAPI considère que la clôture suffirait à sécuriser le chemin.

Le risque est par nature hypothétique. Ne pas prévenir sa réalisation lorsqu'il porte sur des biens juridiques aussi importants que la vie et l'intégrité corporelle ne peut être suivi. Il est observé qu'en l'espèce un effondrement s'est déjà produit et a touché le chemin, fort heureusement sans faire de blessés.

Les lenteurs alléguées par l'intimée dans l'instruction de sa demande de permis de construire, pour peu qu'elles soient imputables au département, ne peuvent en aucun cas justifier qu'il soit renoncé à prévenir les conséquences d'un effondrement pour la vie et l'intégrité corporelle de personnes.

Les coûts des travaux ne constituent pas non plus un argument, étant observé que la propriétaire répond de l'état et de l'entretien de ses constructions et peut devoir cas échéant assumer les frais des travaux nécessaires. En outre, si lesdits coûts sont importants, ils n'apparaissent pas non plus si considérables qu'ils n'en seraient plus supportables pour le propriétaire de la parcelle.

Le recours sera en conséquence admis, la restitution de l'effet suspensif annulée et la cause retournée au TAPI.

3. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de l'intimée (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 mars 2024 par le département du territoire - OAC contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 13 mars 2024 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du Tribunal administratif de première instance du 13 mars 2024 ;

confirme la décision du département du territoire - OAC du 26 février 2024 en tant qu'elle retire l'effet suspensif au recours ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge d'A_____ SA ;

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

dit que les éventuelles voies de recours contre le présent arrêt, les délais et conditions de recevabilité qui leur sont applicables, figurent dans la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), dont un extrait est reproduit ci-après. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 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 au département du territoire - OAC, à Me Pascal PÉTROZ, avocat d'A_____ SA, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

la présidente siégeant :

N. GANTENBEIN

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :