

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4093/2023 LCI

JTAPI/434/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 8 mai 2024

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Monsieur A_____ et son frère, Monsieur B_____, sont copropriétaires de la parcelle 1_____, feuille 2_____ située chemin C_____ 3_____ sur la commune de D_____, en zone agricole.
2. Par courrier du 25 août 2023, le service de l'inspection de la construction et des chantiers de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) a informé les copropriétaires avoir été saisi d'une dénonciation dont il ressortait que plusieurs éléments potentiellement soumis à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) auraient été réalisés sur la parcelle précitée, sans autorisation. De ce fait, l'OAC souhaitait procéder à une visite en leur présence le 11 septembre 2023.
3. Lors de cette visite, il a pu être constaté que certains éléments avaient effectivement été construits ou installés sans autorisation, à savoir : 1) une cabane de jardin en plastique ; 2) un couvert à voiture en bois et bâche ; 3) un couvert à voiture en bois ; 4) un couvert à voiture ; 5) un couvert à voiture ; 6) un couvert à voiture ; 7) une cabane de jardin ; 8) un abri de jardin ; 9) une cabane de jardin ; 10) deux containers ; 11) un jardin d'hiver ; 12) une piscine ; 13) un abri de piscine ; 14) un portail ; 15) une clôture ; 16) une terrasse couverte ; 17) une cabane de jardin.
4. Par courrier recommandé du 22 septembre 2023, l'OAC a informé les copropriétaires des constatations effectuées, tout en les invitant à faire valoir leurs observations dans un délai dix jours.
5. Par courrier du 1^{er} octobre 2023, M. B_____ a avancé des explications concernant l'affectation de certaines constructions et installations, tout en précisant que plusieurs d'entre elles étaient déjà existantes au moment de l'acquisition de la parcelle, dont il était copropriétaires pour moitié.
6. Par courrier du 25 octobre 2023, M. A_____ a quant à lui indiqué qu'il souhaitait conserver certains de ces éléments (clôture, portail, couvert à voitures, jardin d'hiver et terrasse) pour des raisons de sécurité et de confort. A cette occasion, il a précisé qu'une procédure civile était en cours afin de constituer une propriété par étages (ci-après : PPE) et diviser le terrain entre les deux copropriétaires actuels.
7. Par décision du _____ 2023, le département du territoire (ci-après : le département ou DT), prenant notamment acte de ses observations du 25 octobre 2023, a confirmé à M. A_____ que la réalisation des éléments 1 à 17 précités était soumise à l'obtention d'une autorisation de construire.

Par conséquent, en application des art. 129 ss LCI, il lui était ordonné de requérir d'ici au 2 janvier 2024, pour lesdits objets, une autorisation de construire définitive complète et en bonne et due forme, par le biais d'un mandataire professionnellement qualifié, indiquant, dans la description du projet, « demande de régularisation I-4_____ ».

Si toutefois il ne souhaitait pas tenter de régulariser la situation, il lui était « loisible de procéder à la mise en conformité de la parcelle en revenant à un état légal » d'ici au 2 janvier 2024. Un reportage photographique ou toute autre preuve univoque de cette mise en conformité devraient être produits dans le même délai.

À défaut du dépôt d'une requête en autorisation de construire ou d'une remise en état complète dans le délai imparti, il s'exposait à toutes mesures et/ou sanctions justifiées par la situation. À l'issue de l'instruction d'une éventuelle requête, il serait statué par décision séparée sur d'éventuelles nouvelles mesures visant au rétablissement d'une situation conforme au droit. La sanction administrative portant sur la réalisation de travaux sans droit ferait l'objet d'une décision à l'issue du traitement du dossier I-4 _____ de sorte qu'elle demeurerait en l'état réservée.

Un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre cette décision était possible, dans un délai de dix jours dès sa notification.

8. Une décision identique a été adressée le même jour à M. B _____.
9. Par acte du _____ 2023, M. A _____ (ci-après : le recourant) a interjeté recours auprès du tribunal à l'encontre de la décision précitée, concluant notamment à ce que la procédure soit suspendue le temps que la procédure civile ouverte depuis plusieurs mois (C/5 _____/2022), à savoir une action en partage afin de diviser la parcelle en deux lots de PPE, arrive à son terme.

Les lots n'ayant pas encore été constitués, il n'était pas possible de déposer les demandes d'autorisation de construire dans le délai imparti.

De plus, il était en conflit avec son frère, copropriétaire de la parcelle, qui refusait de signer tout document en lien avec les affaires communes. Or, une fois les lots de PPE constitués, il serait habilité à signer seul les documents relatifs à sa part de copropriété nouvellement définie, étant rappelé qu'il souhaitait conserver les éléments listés dans son courrier du 25 octobre 2023.

10. Par courrier du 7 décembre 2023, le tribunal a imparti à l'OAC un délai au 18 décembre 2023 pour se déterminer sur la demande de suspension formulée par le recourant.
11. Par courrier du 8 décembre 2023, le recourant a également adressé une demande de suspension auprès de l'OAC.
12. Par courrier du 13 décembre 2023 adressé au tribunal, l'OAC s'est opposé à la suspension au motif que l'issue de la procédure civile était incertaine et ne permettrait probablement pas de régler le problème de la signature de la demande en autorisation de construire, dès lors que les éléments litigieux n'étaient pas regroupés. Cela étant, il était prêt à revoir sa position si le recourant apportait des éléments plus concrets d'ici fin janvier 2024.

13. Par courrier du 10 janvier 2024, concernant la demande de suspension du recourant du 8 décembre 2023, l'OAC a invité l'intéressé à se référer à sa réponse du 13 décembre 2023 adressée au tribunal.

14. Dans ses observations du 5 février 2024, le DT a conclu à l'irrecevabilité du recours, sous suite de frais et dépens.

L'ordre de dépôt d'une demande d'autorisation de construire était une décision incidente. Or, en l'espèce, les conditions de recours contre une telle décision n'étaient pas remplies. Pour le surplus, il ne lui était pas possible de se déterminer sur des constructions à régulariser sans avoir à sa disposition l'ensemble des éléments requis dans le cadre du dépôt d'une requête, conformément à ce que prescrivait l'art. 9 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01).

15. Par réplique du 25 février 2024, le recourant a persisté dans ses conclusions.

Plusieurs abris et cabanes de jardin avaient été construits sur la parcelle. Toutefois, comme il s'agissait de constructions légères effectuées avec des matériaux de récupération, il n'avait pas pensé qu'il eut été nécessaire au préalable de déposer des demandes d'autorisation. Par ailleurs, la piscine et la cabane de jardin étaient déjà installés lors de l'achat de la maison en septembre 2003.

Le délai imparti au 2 janvier 2024 pour tout démonter ou déposer une demande était irréaliste en période de congés de fin d'année et ne pouvait être respecté, raison pour laquelle il se trouvait dans l'obligation de déposer le présent recours. Il n'était par ailleurs pas possible de déposer une demande d'autorisation munie de la signature des deux copropriétaires car ils ne s'entendaient plus. La présente procédure avait été lancée sur dénonciation de son frère, afin de nuire à ses intérêts. Le dialogue était rompu depuis plusieurs mois et, en l'état, ce dernier refusait de signer toute requête en autorisation de construire.

Par conséquent, il sollicitait la suspension de la procédure dans l'attente de la division parcellaire en deux lots de PPE afin que chacun des propriétaires puisse déposer une éventuelle demande d'autorisation de construire de façon indépendante et ainsi se mettre en conformité.

Dans le cadre de la procédure civile en cours, un géomètre mandaté par le tribunal de première instance (ci-après : TPI) avait rendu son rapport afin de scinder la parcelle en deux lots. La procédure devrait aboutir prochainement car lui et son frère étaient d'accord.

Enfin, la plupart des aménagements extérieurs se trouvaient sur cette parcelle depuis de nombreuses années et il souhaitait conserver et déposer des demandes d'autorisations relatives aux éléments 5, 11 et 14 à 17.

16. Par duplique du 22 mars 2024, le DT a persisté dans ses conclusions du 5 février 2024, à savoir que le recours était irrecevable.

La décision contestée laissait la possibilité au recourant de remettre en état la parcelle mais ne contenait aucune injonction à ce sujet, contrairement à ce qui valait pour le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, lequel était, lui, ordonné.

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. Il convient d'emblée de trancher la question de la recevabilité du recours, le département considérant que celui-ci est irrecevable en raison de la nature incidente de la décision litigieuse.
3. 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).
4. 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).
5. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets. Toute décision au sens de l'art. 4 LPA doit avoir un fondement de droit public. Il ne peut en effet y avoir décision que s'il y a application, au travers de celle-ci, de normes de droit public. De nature unilatérale, une décision se réfère à la loi dont elle reproduit le contenu normatif de la règle. Une décision tend à modifier une situation juridique préexistante.

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).

6. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral, ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. De manière générale,

les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions (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 ; ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3c).

7. Constitue une décision finale celle qui met un terme à l'instance engagée (ATA/261/2009 du 19 mai 2009 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 203 n° 2.2.4.2, p. 256).

Sont des décisions incidentes celles prises pendant le cours de la procédure, qui ne représentent qu'une étape vers la décision finale (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 225, n. 2.2.4.2).

8. De jurisprudence constante, l'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire est une décision incidente (ATA/341/2024 du 5 mars 2024 consid. 2.4 ; ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 consid. 4 ; ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019 confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral 1C_557/2019 du 21 avril 2020 ; ATA/1548/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4 ; ATA/433/2018 du 8 mai 2018 consid. 4) qui ne cause aucun préjudice irréparable aux recourants (arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 du 10 octobre 2017 consid. 2.2 et 2.3, qui confirme l'ATA/360/2017 du 28 mars 2017). Le Tribunal fédéral a notamment précisé, s'agissant de l'obligation de constituer un dossier en vue du dépôt d'une requête en autorisation, que si elle impose différentes démarches aux propriétaires concernés, on ne saurait considérer qu'elle cause un préjudice irréparable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_278/2017 précité consid. 2.3.2). En outre, il a retenu que les coûts liés à de telles procédures ne constituent pas un préjudice juridique (ATF 135 II 30 consid. 1.3.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_392/2016 et 1C_390/2016 du 5 septembre 2016 consid. 2.2).
9. Selon le Tribunal fédéral, la procédure d'autorisation de construire doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 139 II 134 consid. 5.2 ; ATF 123 II 256 consid. 3 ; ATF 120 Ib 379 consid. 3c, ATF 119 Ib 222 consid. 3a ; arrêt 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.2).

Lorsque l'intéressé, précédemment invité à déposer une demande d'autorisation de construire pour régulariser la situation, ne s'y conforme pas, ni ne détruit la construction querellée, le département prononce une décision, sujette à recours, conformément aux art. 129 et 130 LCI (ATA/526/2016 et ATA/527/2016 du 21 juin 2016, consid. 2).

L'ordre de déposer une demande d'autorisation de construire constitue une concrétisation du principe de proportionnalité en lien avec l'art. 129 LCI (ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019), étant relevé qu'il ne sert à rien de

demander une autorisation de construire en vue de régularisation lorsque la construction viole gravement le droit (Piermarco ZEN-RUFFINEN/ Christine GUY-ECABERT, Aménagement, construction, expropriation, 2001, p. 425), mais qu'inversement, le fait de passer par une procédure en autorisation de construire en bonne et due forme « est la meilleure manière de garantir les droits du détenteur de la construction et des tiers puisqu'elle mène à une décision dont la publicité est assurée au début puis au terme de la procédure » (ATA/1258/2015 du 24 novembre 2015 et réf. cit.).

10. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un préjudice est irréparable au sens de l'art. 57 let. c LPA 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 procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 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). 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).
11. 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 ; ATA/385/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/64/2014 du 4 février 2014).
12. 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).
13. En l'espèce, la décision attaquée retient que la réalisation des constructions et installations qu'elle mentionne était soumise à autorisation de construire en application de la LCI et, qu'en l'absence d'une telle autorisation, ces ouvrages constituent une infraction à cette loi. Eu égard à ce constat, cette décision ordonne le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, laquelle donnera lieu à une décision d'octroi ou de refus y relative. Elle ne préjuge pas de la décision finale, laquelle est expressément réservée selon les termes de ladite décision.

A titre subsidiaire, le département invite également le recourant, s'il devait ne pas souhaiter déposer de demande d'autorisation de construire en vue de régulariser les installations érigées sans droit sur sa parcelle, à procéder à la mise en conformité des lieux. Il ne lui ordonne ainsi pas d'emblée d'en entreprendre la démolition. Par conséquent, une éventuelle remise en état dépendra du souhait du recourant de se conformer à l'ordre de dépôt précité mais également de l'issue de la procédure

d'instruction d'une éventuelle demande d'autorisation de construire, qui pourrait aboutir à la régularisation des objets concernés sans qu'aucune remise en état ne soit nécessaire.

Il découle de ce qui précède que la décision du _____ 2023 n'a pas d'autres effets juridiques que d'ordonner au recourant de déposer une demande d'autorisation de construire afin de régulariser les différents éléments dont elle fait la description. En se limitant à l'inviter à déposer une DD, elle constitue une étape qui devra conduire le département à analyser le dossier au fond. Elle ne met donc pas fin à la procédure mais en ouvre une nouvelle phase. La procédure que sera amené à instruire le département prendra fin par une décision qui pourra soit autoriser les constructions litigieuses, soit refuser l'autorisation de construire visant à les régulariser.

Partant, la décision litigieuse est bien une décision incidente.

Concernant l'existence d'un éventuel dommage irréparable causé au recourant par cette décision, il sera relevé que l'instruction d'une demande d'autorisation de construire permettra au DT et aux instances spécialisées d'examiner le bien-fondé des arguments avancés par l'intéressé en faveur du maintien de certaines des installations concernées, arguments irrelevants dans le cadre de la présente procédure. De plus, en l'état, et contrairement à ce que soutient le recourant, la procédure civile en cours n'empêche nullement le dépôt d'une requête en autorisation de construire, étant relevé qu'il n'est pas été établi que l'autre copropriétaire ne serait pas disposé à cosigner une telle demande. Le DT a enfin indiqué qu'il était prêt à revoir sa position si le recourant apportait des éléments plus concrets. Ainsi, eu égard aux développements qui précèdent et selon la jurisprudence constante mentionnée supra, l'ordre de dépôt d'une demande d'autorisation de construire n'est pas susceptible de causer un préjudice irréparable au recourant, ce que ce dernier ne soutient d'ailleurs pas.

Il n'apparaît pas davantage que l'admission du recours s'agissant de l'ordre litigieux précité conduirait immédiatement à une décision finale qui permettrait d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse, ce que le recourant ne prétend pas non plus. Dans ces conditions, la décision attaquée ne saurait faire l'objet d'un recours immédiat auprès du tribunal.

Le recours doit donc être déclaré irrecevable.

Le présent jugement rend sans objet la demande de suspension de la procédure.

14. Statuant sur une décision incidente, le présent jugement constitue lui-même une décision incidente (ATF 139 V 600 consid. 2.1) soumise à un délai de recours de dix jours (art. 62 al. 1 let. b LPA).
15. 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), le recourant qui succombe est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à

CHF 500.- ; il est couvert par l'avance de frais de CHF 900.- versée à la suite du dépôt du recours.

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare irrecevable le recours interjeté le 5 décembre 2023 par Monsieur A _____ contre la décision du département du territoire du _____ 2023 ;
2. met à la charge du recourant un émolument de CHF 500.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;
3. ordonne la restitution au recourant du solde de l'avance de frais de CHF 400.- ;
4. 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 dix 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 : Marielle TONOSSI, présidente, Oleg CALAME et Aurèle MULLER, juges
assesseurs

Au nom du Tribunal :

La présidente

Marielle TONOSSI

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

Le greffier