

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/106/2014-LCI

ATA/420/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 juin 2014

dans la cause

CLUB NAUTIQUE DE LA BAIE DE CORSIER

représenté par Me Christian Buonomo, avocat

contre

Madame Catherine PSAROFAGHIS

Madame Sonja-Nelly PASCUAL

Monsieur Manfred MAYER

Monsieur Christian MULLER

Monsieur Vladimir EPIFANOV

Madame Solange MULLER

Madame Julia Ilene SCHMITZ-LEUFFEN

Monsieur Louis MUSKENS

Madame Annick SUBASIC

Monsieur Xavier BERNARD

Monsieur Laurent PINGET

Monsieur Jacques PASCUAL

Monsieur Daniel DAESTER

tous représentés par Monsieur Daniel DAESTER

et

CHANTIER NAVAL DE CORSIER PORT SA

représenté par Me Pascal Aeby, avocat

et

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

**Recours contre la décision du Tribunal administratif de première instance du
18 mars 2014 (DITAI/109/2014)**

EN FAIT

- 1) La société anonyme Chantier Naval de Corsier Port SA (ci-après : le chantier naval), qui exploite le chantier naval de Corsier Port, a déposé le 15 décembre 2011 auprès du département de l'urbanisme, devenu depuis lors de département de l'aménagement, du logement et de l'environnement, (ci-après : le département), une demande définitive d'autorisation de construire visant à la reconstruction du chantier naval et du port de Corsier (DD 104'745).
- 2) Le 5 décembre 2012, le chantier naval a déposé une demande d'autorisation de démolir, portant sur la démolition des hangars du chantier naval de Corsier Port, d'autres hangars et de la digue du chantier naval (M 6'923-1).
- 3) Le 9 décembre 2013, le département a délivré les autorisations de démolir et de construire précitées.
- 4) L'annonce de cette délivrance a été publiée le 13 décembre 2013 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) par le département. La publication précisait que ces décisions pouvaient faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) dans un délai de trente jours à compter de la publication, sous réserve de la prise en considération des périodes de suspension desdits délais.
- 5) Le 9 janvier 2014, plusieurs propriétaires voisins, représentés par Monsieur Daniel DAESTER, ont recouru contre les deux autorisations de démolir et de construire précitées.
- 6) Le dépôt de leur recours a fait l'objet d'une publication ordonnée par le TAPI, parue dans la FAO du 17 janvier 2014.

Cette publication précisait : « En application de l'art. 147 al. 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) les tiers disposent d'un délai de trente jours, dès la présente parution, pour intervenir dans la procédure et, s'ils s'abstiennent de cette démarche, ils n'auront plus la possibilité de recourir contre le jugement du Tribunal, ni de participer aux procédures ultérieures ».
- 7) Le 12 février 2014, le Club Nautique de la Baie de Corsier (ci-après : CNBC), association domiciliée 29, rue du Port à Corsier, a demandé à intervenir dans la procédure, formulant préalablement diverses requêtes en actes d'instruction, et concluant principalement à l'annulation des décisions DD 104'745-1 et M 6'923-1. Le CNBC avait pour but le développement d'activités nautiques et la défense des intérêts de ses membres dans le cadre de l'activité de l'association. Il réalisait ce but en exploitant notamment une école de

voile. Il était composé de plus de deux cents membres et l'école de voile enseignait la navigation à plus de cent élèves. Le CNBC utilisait le site du Port de Corsier pour y parquer ses catamarans ou pour les mettre à l'eau en faisant usage du ponton de mise à l'eau situé à droite du port existant. Une étude d'impact aurait dû être effectuée avant de délivrer l'autorisation. Les griefs des voisins formulés dans le cadre de l'instruction de la demande n'avaient pas été pris en considération. Le CNBC avait participé à des discussions organisées sous l'égide de la commune de Collonge-Bellerive et de celle de Corsier, sans que ses remarques au sujet des projets de travaux n'aient été prises en considération. Dans le cadre de l'instruction de la demande, il était intervenu auprès du département pour faire valoir ses observations. Par courrier du 9 décembre 2013, le département l'avait avisé que les autorisations requises allaient être très prochainement délivrées.

Il avait décidé d'intervenir à la suite de la publication dans la FAO du dépôt du recours de M. DAESTER et consorts, accompagnée de l'octroi d'un délai pour que les tiers puissent intervenir dans la procédure.

- 8) Le 26 février 2014, M. DAESTER s'en est rapporté à justice.
- 9) Le 3 mars 2014, le département, invité par le TAPI à se déterminer sur la demande d'intervention du CNBC, a conclu à son rejet. La disposition autorisant des tiers à intervenir dans la procédure visait à éviter la cascade de recours. Elle n'avait pas pour but de prolonger le délai usuel de recours qui était de trente jours et que le CNBC n'avait pas respecté ladite demande d'intervention ne pouvant être considérée comme un recours.
- 10) Le 3 mars 2014, le chantier naval a conclu également au rejet du recours. La demande d'intervention était irrecevable. La possibilité offerte par l'art. 147 LCI d'intervenir dans le cadre d'un recours poursuivait un but patent d'économie de procédure. Elle n'avait pas été instaurée pour permettre à des personnes dépourvues de la qualité pour recourir d'intervenir dans tout litige portant sur une autorisation de construire mais pour éviter qu'un tiers puisse recourir contre une décision en se prévalant du fait qu'il n'avait pas été informé de l'existence du premier recours. En outre, le tiers intéressé qui entendait intervenir dans la procédure devait disposer de la qualité pour recourir. En l'espèce, le CNBC aurait dû recourir dans le délai de trente jours s'il s'estimait légitimé à le faire. En tout état, il ne disposait pas de la qualité pour recourir en tant qu'association, ce qui devait subsidiairement conduire à l'irrecevabilité de sa démarche.
- 11) Par décision du 18 mars 2014, le TAPI a déclaré irrecevable la demande d'intervention du CNBC. L'art. 147 LCI accordait au tiers un droit spécial d'intervention. Il s'agissait d'éviter qu'à l'issue de la procédure de recours de première instance, il puisse y avoir un nouveau recours, interjeté par un tiers pouvant se prévaloir du fait qu'il n'avait pas été informé par voie de publication

de ce que l'autorisation initiale avait été contestée. Toutefois, ce délai accordé aux tiers n'empêchait pas que toute personne qui avait la qualité pour recourir dans le délai de recours consécutif à la publication de l'autorisation contestée doive le faire dans ce délai. Cette personne, si elle s'était abstenue de le faire, ne pouvait intervenir ultérieurement en se prévalant du droit que la disposition légale précitée accordait.

- 12) Par acte déposé le 23 avril 2014, le CNBC a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant à son annulation et à l'admission de ses qualités d'intervenant dans la procédure ouverte devant le TAPI. Le CNBC remplissait les conditions légales lui permettant d'intervenir dans la procédure de recours ouverte à la suite de celui déposé par M. DAESTER le 16 février 2014.
- 13) Le 23 mai 2014, le département a conclu au rejet du recours. La possibilité accordée à des tiers d'intervenir réservée par l'art. 147 al. 2 LCI l'était à ceux qui avaient la qualité pour recourir et à des tiers qui désiraient soutenir la position prise par le département. Elle n'avait pas pour objectif de prolonger le délai de recours en permettant par ce biais de réparer le non-respect du délai légal de recours à ceux qui ne l'avaient pas utilisé. De fait, l'intervention devait permettre aux personnes favorables à l'autorisation de construire, en cas de recours contre celle-ci, ou aux opposants à l'autorisation de construire, en cas de recours contre une décision de refus, de pouvoir s'exprimer dans la procédure. L'objectif était, dans l'hypothèse où l'autorité de recours admettait le recours et ordonnait au département de rendre une nouvelle décision dans le sens contraire de la précédente, d'éviter que cette nouvelle décision ne fasse à son tour l'objet d'un nouveau recours.
- 14) Le 23 mai 2014, le chantier naval a pris des conclusions similaires à celles du département, en se fondant sur une argumentation semblable. En outre, le CNBC ne disposait d'aucun intérêt digne de protection, susceptible de fonder sa qualité pour recourir.
- 15) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente par le destinataire de la décision du TAPI, le recours 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 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Selon l'art. 145 al. 1 LCI, toute décision prise par le département en application de la LCI peut faire l'objet d'un recours devant le TAPI.

3) Le dépôt de tout recours devant le TAPI, dirigé contre une décision d'octroi ou de refus d'une autorisation de construire, doit faire l'objet d'une annonce par voie de publication dans la FAO (art. 147 al. 1 LCI). Cette publication doit comporter la mention que « ... les tiers disposent d'un délai de trente jours, dès la présente parution, pour intervenir dans la procédure et, s'ils s'abstiennent de cette démarche, ils n'auront plus la possibilité de recourir contre le jugement du Tribunal, ni de participer aux procédures ultérieures » (art. 147 al. 2 LCI).

L'art. 147 LCI, dans sa teneur actuelle, résulte de l'adoption le 24 mars 1995 d'un projet de modification de la LCI (PL 6956). Couplé avec l'adjonction à l'article 3 LCI d'un quatrième alinéa qui oblige le département, lorsqu'il refuse une autorisation de construire, à statuer sur tous les éléments qui concernaient ladite autorisation, l'adoption de cette disposition poursuivait des objectifs d'économie de procédure. Suivant le constat dressé lors des travaux législatifs préparatoires, lorsque le requérant recourait contre un refus du département, il arrivait que l'une ou l'autre des instances compétentes accepte le recours à l'issue d'une procédure qui avait duré des mois, voire des années. A ce stade, l'instance de recours invitait le département à délivrer l'autorisation demandée. L'octroi de ladite autorisation faisait alors l'objet d'une publication dans la FAO. Or cette parution constituait le premier moment permettant à des tiers d'avoir connaissance du projet de construction et de faire valoir leurs moyens, ce qui aboutissait à la réouverture d'une seconde procédure de recours devant les mêmes instances. La possibilité d'une succession de recours entraînait un grand retard dans la mise en œuvre des projets de construction. Sur la base de ce constat, une modification de l'article 147 LCI était proposée de manière à ce que les tiers puissent participer à l'éventuelle procédure de recours dès le début de celle-ci. L'objectif d'économie de procédure poursuivi était également atteint par le fait que les tiers pouvaient prendre position sur une décision de refus du département dans laquelle celui-ci avait traité tous les éléments de la demande d'autorisation, même si le refus ne portait que sur un aspect particulier. (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève, MCG 1993 14/II 2187 et 2188 ; MCG 1995. 12/II 1245 ; ATA/617/2012 du 11 septembre 2012 ; ATA/730/2011 du 29 novembre 2011 ; ATA/424/2008 du 26 août 2008).

4) Il s'agit de déterminer si un administré qui n'a pas recouru contre l'octroi d'une autorisation de construire peut encore se prévaloir du droit d'intervention prévu par l'art. 147 al. 2 LCI pour participer à la procédure initiée à la suite d'un recours d'un tiers. Cette question n'a jamais été tranchée dans la jurisprudence de la chambre de céans ou du Tribunal administratif dont elle a repris les compétences, malgré ce que soutiennent le TAPI et les parties intimées.

L'ATA/617/2012 précité avait pour objet une demande d'appel en cause formée auprès du TAPI par une société dans une procédure de recours, formé postérieurement à l'échéance du délai de trente jours pour intervenir que cette juridiction avait imparti lorsqu'elle avait annoncé, en vertu de l'art. 147 al. 1 LCI, le dépôt dudit recours. Pour la chambre administrative, dans une telle configuration, la société n'avait plus de droit à être appelée en cause car cela conduirait à lui restituer le droit d'intervention dont elle n'avait pas fait usage.

L'ATA/730/2011 traitait d'un recours interjeté contre l'octroi d'une autorisation de construire délivrée par le département après que le TAPI eut annulé sa décision initiale de le refuser. Le dépôt du recours contre ce refus avait fait l'objet d'une publication dans la FAO en vertu de l'art. 147 al. 1 LCI. La chambre administrative avait considéré qu'à ce stade plus aucun recours n'était possible, car le recourant aurait dû demander à intervenir dans le cadre de la procédure de recours contre la décision de refus initiale, démarche qu'il aurait dû effectuer dans les trente jours suivant la publication précitée.

Quant à l'ATA/424/2008 du 27 août 2008, il n'a pas abordé la question litigieuse rappelée plus haut mais précisé que le tiers qui demandait à intervenir en vertu de l'art. 147 al. 2 LCI, devait démontrer, puisqu'il obtenait la qualité de partie à la procédure de recours, qu'il se trouvait dans une situation similaire à celle d'un appelé en cause au sens de l'art. 71 al. 1 LPA, notamment qu'il pouvait faire valoir un intérêt digne de protection au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA.

- 5) Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565 ; 138 II 105 consid. 5.2 p. 107 ; 132 V 321 consid. 6 p. 326 ; 129 V 258 consid. 5.1 p. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 p. 224 ; 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; 125 II 206 consid. 4a p. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités).
- 6) Selon le TAPI, opinion partagée par le département et le chantier naval, l'intervention autorisée par l'art. 147 al. 2 LCI ne peut être interprétée comme permettant à un administré de pallier l'absence d'un recours formé en temps utile.

Admettre l'inverse solution reviendrait à lui accorder un avantage par rapport aux autres administrés.

En l'espèce, le droit d'intervention de l'art. 147 al. 2 LCI est instauré par une disposition de la LCI, soit une loi au sens formel, de même niveau que les règles de procédure administrative instaurées par la LPA qui régissent la procédure ordinaire de recours, auxquelles il est susceptible de déroger par une norme de même rang. Cette disposition légale expose sans ambiguïté le mécanisme qui est mis en œuvre. Elle instaure le droit pour des tiers de participer à une procédure de recours à la suite de l'annonce de son ouverture. Elle ne prévoit aucune restriction ou condition pour l'exercice de ce droit, si ce n'est celle du respect du délai de trente jours qu'elle impose. En particulier, elle prévoit un droit d'intervention pour les tiers en cas de recours sans distinguer s'il s'agit d'un recours contre une décision d'octroi ou de refus d'une autorisation. En outre, à rigueur de texte, celui qui aurait eu la possibilité de recourir n'est donc pas empêché de demander à intervenir.

Suivant une interprétation littérale, systématique et téléologique du texte, l'interprétation restrictive retenue par le TAPI et prônée par les intimés ne peut être retenue par la chambre de céans. Elle conduit à restreindre, sans que cela résulte du texte légal et en contradiction avec la volonté du législateur de regrouper au sein d'une seule phase procédurale, le contentieux lié à une requête en autorisation. Interdire l'usage de ce droit aux administrés qui auraient pu recourir dans le délai légal reviendrait à ne permettre à des opposants d'intervenir que dans l'hypothèse où ils auraient, sans leur faute, été empêchés de recourir, à l'instar de ce que l'art. 16 al. 3 LPA permet en matière de restitution du délai de recours. De même, on ne peut soutenir sérieusement, à l'instar du département, au regard du libellé de la norme, que le droit d'intervention conféré par l'art. 147 al. 2 LCI ne serait réservé qu'aux partisans de la position de l'autorité administrative, tandis que les personnes qui s'y opposent n'auraient que la possibilité de recourir dans le délai de recours ordinaire instauré par l'art. 62 al. 1 let. a LPA.

Le droit d'intervention dans le délai imparti par l'art. 147 al. 2 LCI a une fonction large, distincte du droit de recours. La chambre administrative retiendra qu'il a été instauré pour permettre à toute personne intéressée à l'issue du recours, qu'elle partage l'avis de la personne qui recourt ou celui de ladite autorité décisionnaire, de prendre part à son instruction, de faire valoir ses droits et, cas échéant, de recourir contre la décision qui sera prise à l'issue de la procédure. Il est certes susceptible de permettre à des tiers, qui auraient pu recourir dans le délai légal contre la décision du département mais qui ne l'ont pas voulu, de prendre des conclusions dans la procédure de recours devant le TAPI à propos de la décision du département contestée. Vu la fonction spécifique de ce droit, une interprétation large du cercle des personnes légitimées à intervenir reste

compatible avec la règle imposant à celui qui conteste une décision administrative de respecter les délais de recours ordinaires.

Au demeurant, si un administré opte pour l'exercice du droit d'intervention conféré par l'art. 147 al. 2 LCI, cela ne le place pas dans une position similaire à celle d'un recourant. Il ne pourra développer sa position qu'en fonction du cadre du recours principal et sa position de partie dépendra du maintien de ce dernier. En revanche, la juridiction de recours appliquant le droit d'office et n'étant pas limitée par les moyens et offres de preuve des parties (art. 19 LPA), il pourra développer auprès d'elle ses propres arguments factuels et juridiques, dans la mesure où celle-ci peut en tenir compte. Il pourra également faire valoir ses moyens si le requérant et le département trouvent un accord sur les aspects litigieux de l'autorisation. L'avantage procuré par cette institution est ainsi de régler, dans le cadre d'une seule procédure de recours, toutes les contestations que peut susciter la décision du département attaquée, quelle que soit l'issue du recours.

- 7) Ainsi, contrairement donc à ce que soutiennent les intimés, l'art. 147 al. 2 LPA autorise tout tiers intéressé à l'issue d'un recours contre une décision d'autorisation délivrée par le département d'intervenir dans la procédure ouverte devant le TAPI dans le délai de trente jours suivant la publication de l'annonce de son dépôt, même si ledit tiers avait renoncé à recourir directement contre ladite décision. Toutefois, conformément à la jurisprudence (ATA/424/2008), la recevabilité de sa démarche sera soumise à l'existence d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA, afin que l'instauration de ce droit d'intervention ne conduise pas à l'admission d'une forme d'action populaire dans le contentieux des décisions administratives.
- 8) En l'espèce, le recourant a déposé sa demande d'intervention le 12 février 2014, soit moins de trente jours après la publication dans la FAO du 17 janvier 2014 l'octroi des deux autorisations de démolir et de construire délivrées par le département le 13 décembre 2013. Il a respecté le délai de trente jours de l'art. 147 al. 2 LCI. Sous cet angle, sa demande d'intervention était recevable, ce que le TAPI aurait dû constater. Le recours sera admis. La décision du 18 mars 2014 sera annulée. Toutefois, le TAPI n'a ni instruit ni statué au sujet de la question de la qualité pour intervenir du CNBC, notamment sous l'angle de son intérêt digne de protection. La cause lui sera ainsi retournée pour qu'il traite cette question, le dossier soumis à la chambre administrative n'étant pas complet pour se prononcer en toute connaissance de cause.
- 9) Vu l'issue du recours, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de Chantier Naval de Corsier Port SA. Aucun émolument ne sera mis à la charge des autres intimés, les voisins s'en étant rapportés à justice et le département étant exempté du paiement d'un tel émolument (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée au recourant, à la charge de Chantier

Naval de Corsier Port SA et de l'État de Genève, pour moitié chacun (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 avril 2014 par le Club Nautique de la Baie de Corsier contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 18 mars 2014 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 18 mars 2014 ;

retourne la cause au Tribunal administratif de première instance pour nouvelle décision, au sens des considérants ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Chantier Naval de Corsier Port SA ;

dit qu'aucun émolument n'est mis à la charge du département de l'aménagement, du logement et de l'environnement, ni de Monsieur Daniel DAESTER et des parties qu'il représente ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- au Club Nautique de la Baie de Corsier, dont CHF 500.- sera mis à la charge de Chantier Naval de Corsier Port SA et CHF 500.- à celle de l'État de Genève ;

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, 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 Christian Buonomo, avocat du recourant, à Madame Catherine PSAROFAGHIS, Madame Sonja-Nelly PASCUAL, Monsieur Manfred

MAYER, Monsieur Christian MULLER , Monsieur Vladimir EPIFANOV, Madame Solange MULLER, Madame Julia Ilene SCHMITZ-LEUFFEN, Monsieur Louis MUSKENS, Madame Annick SUBASIC, Monsieur Xavier BERNARD, Monsieur Laurent PINGET, Monsieur Jacques PASCUAL, Monsieur Daniel DAESTER, tous représentés par Monsieur Daniel DAESTER, à Me Pascal Aeby, avocat de Chantier Naval de Corsier Port SA, au département de l'aménagement, du logement et de l'environnement, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :