

# **BGer 1C\_382/2020 vom 16. November 2020**

Bundesgericht, 2020-11-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_382\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_382_2020)

FR: TF 1C\_382/2020 du 16 novembre 2020

IT: TF 1C\_382/2020 del 16 novembre 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale niant à la recourante la qualité pour intervenir devant le Tribunal de première instance, dans une cause relevant, au fond, du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF, aucune des exceptions de l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

La recourante peut par ailleurs se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce qu'il soit statué sur la question de savoir si elle a la qualité pour intervenir au stade de la première instance cantonale (cf. ATF 129 II 297 consid. 2.3 p. 301; 124 II 124 consid. 1b p. 126; arrêt 1C\_38/2015 du 13 mai 2015 consid. 1.2). Elle a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

L'association recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue. Elle soutient qu'en n'examinant pas la jurisprudence cantonale ATA/824/2014, pourtant dûment invoquée, le TAPI aurait violé les garanties de l'art. 29 al. 2 Cst., ce que l'instance précédente n'aurait à tort pas sanctionné; cette dernière n'aurait elle-même pas appliqué ce précédent cantonal, de sorte que la violation du droit d'être entendu n'avait pas été réparée en instance de recours. Elle reproche enfin à la Cour de justice d'avoir insuffisamment motivé sa décision.

#### **E. 2.1**

La jurisprudence déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les références). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts 2C\_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434; 1B\_501/2012 du 10 octobre 2012 consid. 3.1; 1B\_121/2010 du 16 juin 2010 consid. 2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. lorsqu'elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157;

137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236).

## **E. 2.2**

En l'espèce, la Cour de justice a estimé que la décision du TAPI développait les motifs pour lesquels la qualité pour agir devait être déniée à l'association recourante, laquelle ne pouvait se prévaloir ni de l'art. 60 LPA -GE ni de l'art. 145 al. 3 LCI; ces motifs répondaient aux exigences de motivation découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. Sur le fond, interprétant l'art. 145 al. 3 LCI, la Cour de justice a en substance expliqué que, selon la jurisprudence cantonale, une association dont les statuts poursuivaient la défense des intérêts de ses membres sans se vouer exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites, ne pouvait revendiquer le bénéfice de la qualité pour recourir prévue par cette disposition. Elle a par ailleurs, en examinant le cas particulier à la lumière de la jurisprudence invoquée par la recourante (ATA/824/2014), indiqué les motifs pour lesquels la situation n'était pas comparable: l'association à laquelle la qualité pour recourir avait été reconnue, dans cette affaire, "avait pour but de défendre, d'une manière générale et de manière non ciblée sur ses seuls membres, mais cas échéant, à travers eux, la situation de tous les locataires du canton - qui représentent la très grande majorité de la population - en veillant au développement d'un marché locatif de qualité, suffisant et accessible au plus grand nombre"; ces aspects relevant du droit de l'aménagement du territoire, l'association en cause répondait aux réquisits de l'art. 145 al. 3 LCI, ce qui n'était pas le cas de la recourante, qui poursuivait également la défense des intérêts de ses membres.

Quoi qu'en dise la recourante, de telles explications répondent aux exigences de motivation découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ; elles permettent de comprendre les motifs pour lesquels sa qualité pour recourir, respectivement d'intervenir, lui a été déniée, et de les attaquer en toute connaissance de cause, comme en attestent ses griefs de fond développés devant la Cour de céans (cf. consid. 3 ss). Les considérants de l'arrêt attaqué abordent de surcroît les critiques développées en lien avec l'arrêt ATA/824/2014, si bien qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu, commise par le TAPI, a été réparée (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226), la Cour de justice jouissant d'un plein pouvoir d'examen (cf. art. 6 al. 1 let. c et 61 LPA-GE; arrêt 1C\_237/2018 du 29 janvier 2019 consid. 3.2 et les arrêts cités); que l'instance précédente ne partage pas les conclusions que la recourante tire de cet arrêt cantonal, respectivement qu'elle ne l'ait pas "appliqué" au cas particulier, relève au demeurant du fond de la cause et non des garanties formelles déduites du droit d'être entendu.

Mal fondé, le grief est rejeté.

## **E. 3**

Sur le fond et selon la recourante, la Cour de justice aurait non seulement violé la garantie d'accès au juge ( art. 29a Cst. ), mais également le principe de l'égalité de traitement ( art. 8 Cst. ), de même que l'interdiction de l'arbitraire ( art. 9 Cst. ) en lien avec l'application de l'art. 145 al. 3 LCI. Elle reproche à l'instance précédente de lui avoir dénié la qualité pour recourir, respectivement pour intervenir, au stade de la première instance cantonale.

Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits

constitutionnels ( ATF 146 I 11 consid. 3.1.3 p. 14; 141 I 36 consid. 1.3 p. 41).

#### **E. 4.1**

Aux termes de l'art. 147 LCI, le Tribunal administratif de première instance publie dans la Feuille d'avis officielle tous les recours dont il est saisi contre les autorisations délivrées par le département ou les refus (al. 1). L'avis publié par le Tribunal administratif de première instance mentionne que les tiers disposent d'un délai de 30 jours pour intervenir dans la procédure et que, s'ils s'abstiennent de cette démarche, ils n'auront plus la possibilité de recourir contre la décision du Tribunal administratif de première instance, ni de participer aux procédures ultérieures (al. 2). Il n'est pas contesté que, selon la jurisprudence cantonale, la qualité pour intervenir au sens de l'art. 147 al. 2 LCI suppose toutefois la qualité pour recourir au sens de l'art. 60 LPA -GE. L'art. 60 al. 1 let. b LPA -GE prévoit que bénéficie de la qualité pour recourir toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'Etat ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié. L'art. 60 al. 1 let. e LPA-GE confère également la qualité pour recourir aux autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir. En lien avec cette disposition, l'art. 145 al. 3 LCI dispose que les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de 3 ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

Selon la jurisprudence cantonale - que la recourante ne remet sur ce point pas non plus en cause -, la notion d'intérêt digne de protection au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA -GE s'interprète à la lumière de la jurisprudence fédérale rendue en application de l'art. 89 al. 1 LTF (cf. arrêt 1C\_38/2015 du 13 mai 2015 consid. 3.2). La partie recourante doit ainsi se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation; elle doit en outre tirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire ( ATF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2-3 p. 33 s.; arrêt 1C\_274/2019 du 28 septembre 2020 consid. 1.3).

#### **E. 4.2**

A ce stade, il n'est pas litigieux que l'association recourante n'est pas elle-même touchée par la décision de permis de construire du 22 mars 2019; son pourvoi, respectivement sa demande d'intervention dans la procédure dirigée contre cette autorisation ne répond par ailleurs pas non plus aux exigences du recours corporatif (cf. ATF 145 V 128 consid. 2.2 p. 132; 133 V 239 consid. 6.4 p. 243; arrêt 1C\_499/2020 du 24 septembre 2020 consid. 2), comme l'a d'ailleurs retenu le TAPI, sans être contredit. L'association recourante ne se prévaut au surplus - et à juste titre - pas non plus de l'art. 89 al. 2 let. d LTF, celle-ci n'étant en particulier pas active au niveau national en matière de protection de la nature, des paysages et des monuments historiques (cf. art. 12 al. 1 let. b ch. de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 [LPN; RS 451]).

#### **E. 4.3**

Dès lors, bien que cet aspect ne soit pas discuté par la recourante (cf. art. 106 al. 1 LTF ), et pour peu que le régime minimal prévu par l'art. 111 LTF (cf. Q.Q. \_\_\_\_\_ CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n. 11 ad art. 111 LTF ) déploie ses effets également

en matière d'intervention au sens de l'art. 147 LCI - ce qui peut demeurer indécis -, il apparaît en tout état de cause que la recourante ne répond pas aux conditions de la qualité pour recourir définies à l'art. 89 LTF ; le refus de lui reconnaître la qualité pour recourir, respectivement d'intervenir, sur le plan cantonal, ne s'avère partant pas contraire au droit fédéral.

## **E. 5**

Il reste ainsi à examiner si, comme le soutient la recourante, la Cour de justice a versé dans l'arbitraire en jugeant qu'en application de l'art. 145 al. 3 LCI seules bénéficiaient de la qualité pour recourir, respectivement d'intervenir, les associations se vouant exclusivement aux questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites.

### **E. 5.1**

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible ( ATF 144 III 368 consid. 3.1 p. 372 et les arrêts cités). En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat ( ATF 145 II 32 consid. 5.1 p. 41; 144 III 368 consid. 3.1 et les arrêts cités). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences de motivation accrue de l'art. 106 al. 2 LTF .

### **E. 5.2**

A teneur de l'art. 2 de ses statuts, l'association recourante a pour buts essentiels de défendre la qualité de vie et le développement durable de la Commune de [...] et des environs, plus particulièrement dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité. Elle veille également à la sauvegarde du caractère villageois de la commune, à la conservation de son patrimoine bâti et environnemental et à la protection du Val d'Aire et de la césure verte Aire-Rhône, valeurs patrimoniales à préserver aux abords de la ville. Elle a qualité pour la défense des intérêts de ses membres et des habitants en général y compris lorsque l'association n'est pas elle-même directement touchée. Son but est d'ordre idéal et non lucratif dans tous les domaines précédemment cités. L'association est apolitique et non confessionnelle.

### **E. 5.3**

Se fondant sur la jurisprudence cantonale, en particulier un arrêt du 3 septembre 2019 (ATA/1337/2019), la Cour de justice a rappelé qu'une association, dont les statuts poursuivaient aussi la défense des intérêts de ses membres, ne se vouait pas exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites au sens de l'art. 145 al. 3 LCI; elle ne pouvait ainsi revendiquer la qualité pour recourir en application de cette disposition.

Or, selon ses buts statutaires, l'association recourante se vouait aussi à la défense des intérêts de ses membres et des habitants en général de [...] et ses environs; elle ne poursuivait ainsi pas exclusivement une vocation idéale. Elle ne se limitait en outre pas à l'étude des questions relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement; elle défendait également la qualité de vie de ses membres et le développement durable de la commune et ses environs. Le TAPI avait par conséquent à juste titre nié sa qualité pour intervenir au stade de la première instance. Se référant enfin à l'arrêt cantonal du 28 octobre 2014 (ATA/824/2014), invoqué par la recourante, la Cour de justice a jugé que celle-là ne pouvait se prévaloir d'une jurisprudence rendue au sujet d'une association en particulier (en l'occurrence l'Association suisse des locataires [ASLOCA]), dans la mesure où les buts statutaires de celle-ci étaient différents des siens.

#### **E. 5.4**

La recourante soutient qu'il ne ressortirait pas du texte de l'art. 145 al. 3 LCI que les associations devraient se vouer exclusivement aux questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites. A la suivre, l'art. 145 al. 3 LCI reprendrait pour l'essentiel la teneur de l'art. 12 al. 1 let. b LPN et devrait être interprété à la lumière de la jurisprudence rendue en application de cette dernière disposition. En d'autres termes et selon elle, la qualité pour recourir devrait non seulement être reconnue aux associations se consacrant exclusivement à l'étude des objets définis par l'art. 145 al. 3 LCI, mais également à celles s'y vouant principalement.

##### **E. 5.4.1**

A rigueur de texte et contrairement à ce que soutient la recourante, l'art. 145 al. 3 LCI n'exclut pas l'interprétation de la Cour de justice, spécialement au regard de l'emploi du syntagme "par pur idéal"; à la lumière de celui-ci, il n'apparaît pas arbitraire de nier la qualité pour recourir à des associations se consacrant aussi à la défense des intérêts personnels de leurs membres, et de conclure, avec la Cour de justice, qu'elles ne poursuivent ainsi "pas exclusivement une vocation idéale".

##### **E. 5.4.2**

C'est par ailleurs en vain que la recourante invoque la jurisprudence fédérale rendue en application de l'art. 12 al. 1 let. b LPN. En effet, dans un arrêt du 11 février 2004, le Tribunal fédéral a considéré qu'il était en accord avec l'art. 12 al. 1 LPN de limiter la qualité pour recourir aux seules associations se vouant exclusivement aux buts mentionnés à l'art. 145 al. 3 LCI; il ne suffisait pas que les statuts mentionnent la protection de la nature et du paysage parmi les buts de l'association (cf. arrêt 1P.595/2003 du 11 février 2004 consid. 2.3 et la référence aux ATF 119 Ib 305 consid. 2b p. 308 et 98 Ib 120 consid. 1 p. 124). Il est vrai que cette jurisprudence, de même que les arrêts rendus en application de l'art. 12 LPN mentionnés par la recourante, parlent d'associations poursuivant principalement - et non exclusivement - des buts d'aménagement du territoire et de protection de la nature. Ce caractère principal doit cependant être compris en relation avec la poursuite éventuelle d'autres buts étrangers à l'aménagement et à la protection de la nature, lesquels doivent demeurer accessoires (cf. ATF 119 Ib 305 consid. 2b p. 308; 98 Ib 120 consid. 1 p. 124 s.; voir également arrêt 1P.801/2006 du 15 octobre 2007 - cité par la recourante - consid. 2.3.2 et 2.3.3), et non en lien avec la protection des intérêts personnels des membres de l'association; la LPN n'a pas - à tout le moins pas directement - vocation à protéger les

particuliers (cf. art. 1 et 2 LPN ). L'analogie avec l' art. 12 LPN dont se prévaut la recourante ne lui est ainsi d'aucun secours; elle ne permet pas de conclure que l'interprétation de l'art. 145 al. 3 LCI, à laquelle s'est livrée l'instance précédente, serait arbitraire; au contraire.

### **E. 5.4.3**

Il n'est enfin pas discutable d'avoir considéré que la situation de l'association recourante différerait du cas jugé dans l'arrêt cantonal du 28 octobre 2014 (ATA/824/2014), et d'avoir sur cette base écarté le grief de violation de l'égalité de traitement ( art. 8 al. 1 Cst. ; cf. ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213). En effet, l'association de défense des locataires concernée dans cette précédente affaire a pour but, aux termes de l'arrêt ici attaqué, "de défendre, d'une manière générale et de manière non ciblée sur ses seuls membres, mais cas échéant, à travers eux, la situation de tous les locataires du canton - qui représentent la très grande majorité de la population - en veillant au développement d'un marché locatif de qualité, suffisant et accessible au plus grand nombre". A l'aune de cette formulation, les membres apparaissent comme l'un des moyens au travers duquel cette association tend à assurer, sur le plan général, le développement du marché locatif sur l'ensemble du canton. Or, il n'est pas contesté qu'il s'agit d'un but ressortissant à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, au sens de l'art. 145 al. 3 LCI, en tant qu'il recouvre notamment l'affectation des bâtiments construits et à construire (cf. art. 12 et 19 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [LaLAT; RS/GE L 1 30]). Il n'en va en revanche pas ainsi de l'association recourante qui, aux termes de ses statuts poursuit expressément et en tant que telle la "défense des intérêts de ses membres" (cf. art. 2 des statuts). La solution de l'instance précédente n'apparaît dès lors, sous cet angle, pas non plus choquante ni ne consacre une inégalité de traitement, qui constitue, selon la jurisprudence, une forme particulière d'arbitraire (arrêts 1C\_651/2019 du 27 mai 2020 consid. 3.1; 2C\_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3; cf. ATF 144 I 113 consid. 5.1.1 p. 115; 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80).

### **E. 5.5**

Sur le vu de ce qui précède, il n'est pas critiquable d'avoir dénié à la recourante la qualité pour intervenir au stade de la première instance cantonale. Les griefs d'arbitraire et de violation du principe de l'égalité de traitement sont rejetés. Il en va de même de la violation de la garantie d'accès au juge; l' art. 29a Cst. ne s'oppose pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours ou de l'action (cf. ATF 143 I 344 consid. 8.2 p. 350), qui ont ici été observées tant sous l'angle du droit fédéral que du droit cantonal.

### **E. 6**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité aux frais de l'association recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Celle-ci versera en outre des dépens à la société P.\_\_\_\_\_ SA, ainsi qu'à R.Q.\_\_\_\_\_ et Q.Q.\_\_\_\_\_, ceux-ci obtenant gain de cause par l'intermédiaire d'un avocat ( art. 68 al. 1 et 4 LTF ). C.B.\_\_\_\_\_ et consorts, qui n'ont pas procédé, n'y ont en revanche pas droit ( art. 68 al. 1 LTF ).