

GE_GERICHTE ATA/227/2018 vom 13. März 2018

GE Cour de justice, 2018-03-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_227_2018

FR: GE_GERICHTE ATA/227/2018 du 13 mars 2018

IT: GE_GERICHTE ATA/227/2018 del 13 marzo 2018

Regeste

Résumé: Examen de la conformité au droit d'une autorisation préalable de construire portant sur la construction de bâtiments dans le périmètre couvert par un plan d'utilisation du sol adopté après la délivrance de l'autorisation. Examen des principes en matière d'application du nouveau droit et pesée des intérêts en présence, la construction prévue n'étant pas conforme au plan s'agissant du taux d'espaces verts. Vu l'intérêt limité à voir confirmer une décision préalable qui pourrait être révoquée selon les principes retenus par la jurisprudence et l'intérêt public prépondérant à l'application du plan d'utilisation du sol qui poursuit notamment le but de favoriser la qualité de vie en ville, l'autorisation doit être annulée.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le litige porte sur la conformité au droit de l'autorisation préalable de construire DP 18'147 délivrée le 10 octobre 2013 par le département et confirmée sur recours par le TAPI dans son jugement du 17 novembre 2016. 3)

Les recourants formulent plusieurs griefs à l'encontre du jugement et de l'autorisation de construire. Compte tenu de l'adoption par le Conseil d'État le

E. 15

mars 2017 de l'arrêté approuvant la délibération du Conseil municipal de la ville du 9 octobre 2014 adoptant le règlement relatif au RPUSLoc, il convient d'examiner en premier lieu la portée de ce règlement. 4) a. Les plans d'utilisation du sol selon les art. 15 A ss de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40) et l'art. 13 al. 1 let. g de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) sont des plans d'affectation au sens de l'art. 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; Thierry TANQUEREL, La participation

- 10/16 - A/3496/2013 de la population à l'aménagement du territoire, Lausanne, 1988, p. 57/258 ; ATF 115 Ia 378 consid. 4b).

b. La ville de Genève s'est munie d'un règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève (RPUS – LC 21 211) adopté par le Conseil municipal le 20 février 2007, approuvé par le Conseil d'État le 27 février 2008 et modifié le 29 janvier 2013. Le RPUS prévoit son application aux constructions existantes ainsi qu'aux constructions nouvelles (art. 2 RPUS). En outre, les nouvelles dispositions du règlement général s'appliquent aux demandes d'autorisation ou de dérogation en cours d'instruction au jour de leur entrée en

vigueur. Elles s'appliquent également aux demandes qui ne sont pas encore entrées en force, en cas de recours (art. 15 al. 2 RPUS).

c. Le RPUS peut être complété par des règlements relatifs à des plans d'utilisation du sol localisés lorsqu'une utilisation judicieuse du sol ou des motifs urbanistiques l'exigent, ces règlements peuvent déroger aux dispositions du titre II du RPUS (art. 2 al. 2 RPUS).

d. Le PUSLoc constitue un tel plan localisé et couvre deux sous-périmètres du quartier des Délices.

Le but des PUS est de favoriser la qualité de vie en ville, de maintenir et rétablir l'habitat tout en favorisant une implantation harmonieuse des activités qui garantisse le mieux possible l'espace habitable et limite les charges sur l'environnement qui pourraient résulter d'une répartition déséquilibrée des affectations (art. 1 al. 1 RPUS). À cette fin, il prévoit notamment la répartition en logements et en activités des surfaces brutes de plancher supplémentaires obtenues par des transformations de bâtiments ou par des constructions nouvelles et fixe des taux d'espaces verts ou de détente minimums applicables aux secteurs et sous-secteurs de la ville (art. 1 al. 2 let. a et c RPUS).

Le sous-périmètre B du PUSLoc est constitué des parcelles nos 1'430, 1'860 et 6'783, soit uniquement celles concernées par l'autorisation préalable de construire litigieuse. Le sous-périmètre A est constitué par les parcelles entourant immédiatement le sous-périmètre B le long des rues Madame-De Staël et de l'Encyclopédie.

Le RPUSLoc, tel qu'approuvé par le Conseil d'État, prévoit pour le sous-périmètre B un taux d'espace libre, vert ou de détente de 78 % dont 50 % en pleine terre, dérogeant ainsi au RPUS qui prévoit un taux de 40 % d'espace vert ou de détente dans ce périmètre (art. 13 al. 1 let. b RPUS). Le RPUSLoc prévoit encore que les rez-de-chaussée seront affectés aux activités commerciales et les surfaces brutes de plancher de logements et commerces se répartiront ainsi : logement 80 % et commerce 20 % (art. 3 RPUSLoc). Le Conseil administratif peut exceptionnellement déroger aux dispositions du RPUSLoc lorsqu'une

- 11/16 - A/3496/2013 utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement (art. 5 RPUSLoc). Il convient encore de préciser que le Conseil d'État n'a pas donné son approbation à une disposition du RPUSLoc qui prévoyait le maintien des constructions existantes dans leur gabarit pour le sous-périmètre A ainsi qu'à une limite de construction sur une parcelle, par fixation d'une distance minimum des façades en vis-à-vis. Ces dispositions étaient exorbitantes du champ d'application des art. 15A ss LExt et revenaient à imposer des règles de police des constructions.

En l'espèce, il est patent que le projet de construction litigieux (767 m² sans la rampe de parking) ne respecte pas les exigences du RPUSLoc s'agissant des surfaces libres (solde : 919 m²) puisqu'il en manque près de 400 m² (total périmètre B : 1'686 m², dont le 78 % = 1'315 m²), mais qu'il respecte celles du RPUS. L'application du RPUSLoc aux parcelles concernées n'exclut pas toute construction, mais limite l'emprise au sol de celle-ci.

e. S'agissant d'une éventuelle application de la dérogation prévue à l'art. 5 RPUSLoc en faveur du projet litigieux, elle ne saurait être présumée comme le soutiennent les recourants, mais doit découler d'un choix du Conseil administratif, à teneur du texte de la disposition. En l'espèce, cette volonté fait défaut puisqu'au contraire, la ville a elle-même recouru contre le projet et adopté le RPUSLoc, notamment dans le but de favoriser des projets ayant une emprise au sol moins importante que celle du projet litigieux (rapport 47 OAT du 10

octobre 2014 p. 5). 5)

En matière de modification législative en instance de recours, s'agissant d'une décision visant à définir un régime juridique futur, telle une autorisation de construire, la doctrine et la jurisprudence ont longtemps été constantes : même en l'absence de dispositions légales, l'autorité de recours devait appliquer les normes en vigueur au jour où elle statue. Les maximes de la sécurité du droit et de l'économie de procédure tendent à guider les jurisprudences plus récentes, donnant comme principe l'examen par l'autorité de recours selon le droit en vigueur au moment de la décision attaquée, sauf dans trois cas : lorsqu'un intérêt public prédominant est en jeu ou si la balance des intérêts en présence permet la révocation de la décision prise selon l'ancien droit ou encore lorsqu'une requête ayant été rejetée en application de l'ancien droit par l'instance précédente, serait conforme au nouveau droit entré en vigueur (Pierre MOOR, Alexandre FLÜCKIGER, Vincent MARTENET, Droit administratif, volume I, 2012, p. 194 et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 134 ; d'un avis différent : Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 248). Ce dernier auteur précise qu'il est cohérent d'appliquer le droit en vigueur au moment où se pose la question de la légalité d'un comportement, sauf exception au nom du principe de la bonne foi lorsque l'autorité a différé abusivement sa décision pour la faire coïncider avec le nouveau

- 12/16 - A/3496/2013 droit ou si une autorisation rendue en application de l'ancien droit gênerait celle du nouveau.

La jurisprudence récente du Tribunal fédéral admet qu'il ne doit qu'exceptionnellement être tenu compte des modifications légales postérieures, à savoir lorsque des raisons impérieuses plaident pour l'application immédiate du nouveau droit, tel un intérêt public majeur dont la mise en œuvre ne souffre aucun délai et si l'instance de recours a un pouvoir d'examen complet en légalité (ATF 141 II 393 consid. 2.4 ; 126 II 522 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2016 du 13 juin 2017 consid. 5.1). Ces principes ne valent cependant qu'en l'absence de réglementations transitoires spécifiques compatibles avec le droit supérieur et notamment les droits fondamentaux (ATF 139 II 263 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_23 et 25/2014 in ZBI 2015, p. 536 et RDAF 2016 p. 359 consid. 7.4.2 et 7.4.3 et les références citées).

La question de savoir si les art. 2 et 15 al. 2 RPUS précités constituent de telles dispositions souffrira de rester ouverte compte tenu de ce qui suit. 6) a. La décision dont est recours est une autorisation préalable de construire, laquelle a pour vocation de faire approuver l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture d'un projet de construction (art. 5 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). Le recours contre une autorisation définitive précédée d'une autorisation préalable en force ne peut porter sur les objets tels que déjà agréés par cette dernière (art. 146 al. 1 LCI).

L'autorisation préalable confère certaines expectatives au constructeur mais ne confère pas le droit d'obtenir une autorisation définitive, ni de commencer les travaux. Il n'est pas pour autant exclu, même si la décision est entrée en force, qu'elle puisse être remise en cause par la suite, à l'instar de tout acte administratif unilatéral tel qu'une autorisation de construire ordinaire. La révocation de la décision implique alors la balance des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 1C_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 322 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif,

volume II, 3ème éd. 2011, p. 382 ss).

b. Il a déjà été admis par la jurisprudence que les conditions de la révocation d'une autorisation préalable de construire, entrée en force, étaient remplies lorsque celle-ci entrerait en conflit avec un plan d'utilisation du sol (ci-après : PUS) entré en vigueur postérieurement (arrêt du Tribunal fédéral 1A.68/2004 et 1P.184/2004 du 16 décembre 2004 consid. 1.3 ; ATA Département des travaux publics et S.I. M. c P. et D. du 13 décembre 1989 publié in RDAF 1990 p. 411, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1P.93/1990 du 22 mai 1990). À cette occasion, il a été précisé que l'entrée en vigueur du PUS permettait la révocation d'un acte administratif en raison de l'intérêt public particulièrement important à la

- 13/16 - A/3496/2013 préservation de l'habitat et à l'augmentation du nombre de logements, et que, dans ce cas, une autorisation définitive de construire, précédée et conforme à une autorisation préalable, ne pouvait être accordée.

In casu, contrairement à l'espèce précitée, le recours ne porte pas sur une autorisation définitive de construire faisant suite à une autorisation préalable rendue sous l'ancien droit, mais le raisonnement développé ci-dessus s'applique a fortiori, s'agissant d'une autorisation préalable.

c. L'intérêt des intimés à se voir délivrer une autorisation préalable est très limité, compte tenu de la portée propre de cette décision et du fait que l'entrée en vigueur du RPUSLoc ne permet plus la délivrance d'une autorisation définitive, même si l'autorisation préalable était confirmée, en raison de la contrariété du projet avec le droit positif, selon le raisonnement développé ci-dessus.

S'agissant encore d'autres motifs susceptibles de contrer la révocation d'une décision favorisante, le principe de proportionnalité et la bonne foi des intimés, sont susceptibles d'influencer la pesée des intérêts (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 388 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 327). Dans ce cadre, les éléments qui suivent doivent être pris en compte. Bien qu'un projet de construction existe depuis une première autorisation préalable délivrée le 7 janvier 2010, la décision contestée a été rendue le 10 octobre 2013. Le projet autorisé antérieurement avait subi des modifications essentielles, portant notamment sur les gabarits de hauteur des constructions et ne saurait être pris en compte comme point de départ temporel dans l'examen de la bonne foi des requérants. Au moment où cette autorisation a été délivrée, le projet de RPUSLoc avait déjà été adopté le 23 avril 2013 en deuxième débat par le Conseil municipal et sa mise à l'enquête publique a ensuite eu lieu du 23 mai au 22 juin 2014. Le RPUSLoc a été adopté en troisième débat le 8 octobre 2014, mais n'a été approuvé par le Conseil d'État que le 15 mars 2017.

Ainsi, parallèlement au retard pris par la procédure en raison des recours déposés, l'approbation du RPUSLoc par l'État de Genève qui est également requérant dans la procédure d'autorisation de construire, a pris près de deux ans et demi. Ce délai d'approbation est, à titre de comparaison, cinq fois plus long que celui pris pour l'approbation du PUS no 29'188 (adopté le 7 février 2002 par le Conseil municipal de la ville de Carouge et approuvé le 24 juillet 2002 par le Conseil d'État) ou encore, deux fois et demi plus long que le délai d'approbation du RPUS du 20 février 2007 (approuvé le 27 février 2008 par le Conseil d'État). Si le RPUSLoc avait été approuvé dans des délais similaires, la question de son application à la décision litigieuse aurait déjà pu être examinée dans le cadre du recours ayant donné lieu à l'arrêt du 8 mars 2016 (ATA/208/2016),

raccourcissant la procédure de près de deux ans.

- 14/16 - A/3496/2013

En conséquence, au vu de l'implication tant des recourants que des intimés dans la durée de la procédure, il n'est pas possible de retenir qu'il serait contraire aux principes de la proportionnalité ou de la bonne foi d'appliquer le RPUSLoc à l'autorisation préalable de construction. 7)

Il découle de ce qui précède que, dans les circonstances du cas d'espèce, face à l'intérêt limité des intimés à se voir délivrer l'autorisation préalable de construire, l'intérêt public à favoriser la qualité de vie en ville et celui à la préservation de l'habitat, tels que visés par le RPUSLoc au moyen de dispositions fixant un taux minimal d'espaces verts et de détente, est suffisamment important pour que la balance des intérêts penche en sa faveur. L'autorisation préalable de construire ne saurait donc être confirmée. 8)

Le département conclut dans ses dernières écritures à ce que la chambre de céans indique dans son arrêt si les conditions d'une expropriation formelle ou matérielle sont remplies du fait de la non-conformité du projet au RPUSLoc.

Outre que cette question est exorbitante au litige, la chambre de céans ne serait pas compétente pour l'examiner, cette compétence étant dévolue au TAPI, statuant sur requête, dans une composition spéciale, en application des art. 36, 43, 44 et 45 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05). 9)

Vu ce qui précède, le recours sera admis.

Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de MM. PAGET, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA) et, une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée conjointement et solidairement à l'association et consorts, à la charge de l'État de Genève et de MM. PAGET, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.