

GE_GERICHTE ATA/332/2022 vom 29. März 2022

GE Cour de justice, 2022-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_332_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/332/2022 du 29 mars 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/332/2022 del 29 marzo 2022

Regeste

Résumé: Autorisation de construire faisant suite à un PLQ. Le TAPI a correctement analysé les griefs relatifs au calcul et à la répartition des SBP, ainsi qu'aux modalités de mise en œuvre des aménagements extérieurs. Le département n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en délivrant les autorisations querellées. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 12

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

La qualité pour recourir des recourants, admise par le TAPI concernant les époux A_____ et Mme B_____, et laissée ouverte s'agissant des autres propriétaires, n'est à juste titre pas contestée à ce stade de la procédure par les intimées et le département. 3)

Le litige porte sur la conformité au droit de la DD 1_____ délivrée le 26 novembre 2020 sur les parcelles nos 518, 519, 1'722, 1'723 et 2'144, sises en zone de développement 3, zone de base 5, et incluses dans le PLQ.

À cet égard, les recourants font valoir une constatation inexacte des faits, ainsi qu'une violation de l'art. 3 al. 5 LGZD s'agissant des dérogations mineures retenues par le TAPI quant au calcul et à la répartition des SBP du bâtiment 3 ayant conduit à un changement d'affectation, ainsi que de l'absence de projet portant sur les aménagements extérieurs. 4) a. En vertu de l'art. 61 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 al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (let. b 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).

b. S'agissant de l'appréciation des preuves et des constatations de fait, il y a arbitraire lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables (ATF 140 III 264 consid. 2.3).

Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant

que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement

- 18/25 - A/131/2021 dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/1098/2019 du 25 juin 2019 consid. 2e). 5) a. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LGZD, les plans localisés de quartier prévoient notamment : l'implantation à l'intérieur d'une aire d'implantation d'une surface supérieure d'au plus le double de celle d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire (let. a) ; les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants (let. b) ; la végétation à sauvegarder ou à créer (let. d) et un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du département, l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité (let. g).

Selon une jurisprudence constante, les PLQ définissent de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'ils fixent (ATA/963/2021 du 21 septembre 2021 consid. 5b et les arrêts cités).

b. En tant que plan d'affectation, le PLQ a force obligatoire tant pour les administrés que pour les autorités (art. 21 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT - RS 700] et 3 al. 5 LGZD).

Les plans d'affectation ont le plus souvent un effet obligatoire qualifié de négatif, à savoir empêcher tout usage non conforme à l'affectation de la zone ou tout aménagement ne respectant pas les prescriptions d'un plan d'affectation. En tant qu'il s'agit d'une construction, cette conformité est vérifiée dans la procédure du permis de construire (Thierry TANQUEREL, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n. 25 ad art. 21 LAT ; Eloi JEANNERAT, Pierre MOOR, Commentaire pratique LAT, n. 18 ad art. 14 LAT ; ATA/963/2021 du 21 septembre 2021 consid. 5e).

Le recours dirigé contre une autorisation définitive, précédée d'un PLQ en force, ne peut porter sur les objets tels qu'agréés par celui-ci (art. 146 al. 1 LCI).

c. Selon l'art. 3 al. 5 LGZD, les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent se conformer aux PLQ adoptés conformément à cette loi. Toutefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le PLQ, le département peut admettre que le projet s'écarte du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie.

L'art. 3 al. 5 LGZD doit s'interpréter de façon à éviter que le PLQ ne perde de sa substance. En acceptant par le biais d'une autorisation de construire une modification importante du PLQ, la procédure d'adoption des plans d'affectation, telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas

- 19/25 - A/131/2021 respectée (ATA/1220/2020 du 1er décembre 2020 consid. 5g ; ATA/874/2015 du 25 août 2015 consid. 5).

Seules des modifications peu importantes peuvent ainsi être autorisées en dérogation à un PLQ, comme continue de l'illustrer la jurisprudence rendue sous l'empire de l'actuel art. 3 al. 5 LGZD.

d. Selon la jurisprudence, constituent des modifications mineures : le déplacement d'un bâtiment d'1 m (ATA M. du 12 janvier 1993 ; ATA/126/2005 du 8 mars 2005 consid. 3c) ; l'agrandissement de 159 m² de la surface d'un attique dans le cadre de l'augmentation d'un immeuble de 1.4 % (ATA/298/2001 du 8 mai 2001 consid. 6) ; l'aménagement d'un rez-de-chaussée inférieur permettant la construction d'un étage supplémentaire et un dépassement de 1.5 m de la hauteur maximale du PLQ (ATA/684/2002 du 12 novembre 2002 consid. 2c/bb) ; un écart de SBP de 3 % peu important compte tenu de la SBP totale du projet en cause, étant précisé que la mesure technique des SBP revêtait un caractère imprécis, l'expérience ayant montré que des différences de quelques pourcents n'étaient pas inhabituelles en raison de la complexité des mesures (ATA/505/2007 du 9 octobre 2007 consid. 7) ; la création d'un étage supplémentaire comportant deux logements et induisant un dépassement du gabarit prévu par le PLQ de 2,70 m dans le cadre de la réalisation d'une construction à haut standard énergétique (ATA/583/2010 du 31 août 2010 consid. 7) ; le changement d'implantation d'un parking souterrain, ainsi que le changement d'accès en résultant (ATA/463/2011 du 26 juillet 2011 consid. 7 et 8) ; un projet comportant un attique de 51.50 m² affecté à une cuisine, un séjour et une véranda non chauffée et n'excédant pas les 10 % de SBP supplémentaires autorisés en application du bonus Minergie (ATA/55/2012 du 24 janvier 2012 consid. 9) ; le déplacement de cinq places de parc, la transformation de six logements traversants en non traversants, la création d'un sous-sol et cinq étages sur rez au lieu de deux sous-sols et quatre étages sur rez, la création de rez-de-chaussée « morts » entraînant le rehaussement de 1.40 m des bâtiments, sans toutefois que ceux-ci ne dépassent l'altitude maximale prévue par le plan, et enfin, le changement de place de la conduite de désenfumage (ATA/315/2015 du 31 mars 2015 consid. 5, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_249/2015 du

E. 15

avril 2016) ; le dépassement d'un étage permettant d'obtenir treize logements d'utilité publique supplémentaires (ATA/874/2015 du 25 août 2015 consid. 6). Une implantation prévue à 1 m près constitue une divergence mineure (ATA M. du 12 janvier 1993, cité pour la dernière fois dans l'ATA/1359/2020 du 22 décembre 2020 consid. 7b). Dans l'ATA/158/2021 du 9 février 2021 (consid. 6), la chambre administrative a considéré, alors que l'art. 3 al. 5 LGZD dans sa nouvelle teneur était applicable, que le département n'avait pas commis d'abus ni d'excès de son pouvoir d'appréciation en considérant comme mineur un IUS de 1,21 (projet autorisé) en lieu et place de 1,05 (PLQ) compte tenu de la tolérance - 20/25 - A/131/2021 de principe de 3 %, de la jurisprudence évoquée plus haut et des circonstances particulières du cas.

Plusieurs dérogations mineures à un PLQ ne s'additionnent pas forcément pour constituer une différence trop significative pour rester mineure (ATA/315/2015 précité). Ainsi la hauteur du rez de chaussée, son affectation en partie à des activités commerciales, la modification du nombre des places de parc, l'abattage d'arbres supplémentaires et la modification du positionnement de l'abri à vélos ne constituaient pas pris dans leur ensemble une divergence avec le PLQ plus significative que pris isolément (ATA/1359/2020 précité consid. 7c).

Ne constituent en revanche pas des modifications mineures : des logements modulaires temporaires destinés à l'accueil de migrants, qui ne correspondaient à aucun des bâtiments prévus par le PLQ mais constituaient un projet spatial tout à fait différent (ATA/1461/2017

du 31 octobre 2017 consid. 4) ; le déplacement de 5.7 m d'un chemin piétonnier, sur l'emplacement prévu d'un immeuble, aux fins d'augmenter de 10 % la SBP attribuée par le PLQ et de construire deux appartements supplémentaires (ATA/1275/2017 du 12 septembre 2017 consid. 7b).

e. En outre, à plusieurs occasions, la juridiction de céans a rappelé qu'un changement d'affectation de locaux initialement destinés à des activités administratives en logements constituait une modification fondamentale du PLQ qui ne pouvait pas être autorisée au titre de l'art. 3 al. 4 LGZD (devenu depuis le 21 mars 2015 l'al. 5 ; ATA/543/2011 du 30 août 2011 consid. 4 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2011 du 11 janvier 2012 consid. 3 ; ATA/895/2004 du 16 novembre 2004).

Plus récemment, elle a toutefois jugé qu'une dérogation à un PLQ consistant dans la construction d'un bâtiment affecté à des ateliers d'artistes, des locaux d'exposition pour une fondation d'art, ainsi qu'un logement de fonction, en lieu et place d'une « menuiserie-charpente », pouvait être autorisée en application de l'art. 3 al. 4 LGZD, devenu l'art. 3 al. 5 LGZD (ATA/719/2013 du 29 octobre 2013 consid. 5). Une telle modification devait s'apprécier en tenant compte de l'inhabituelle précision du PLQ qui mentionnait la nature même de l'entreprise prévue, plutôt qu'une affectation générale telle qu'industrie, artisanat ou logement. Elle pouvait être admise dans le cas d'espèce dans la mesure où elle préservait la vision urbanistique des auteurs du plan.

De même, dans un arrêt du 16 décembre 2014 (ATA/1017/2014), la chambre administrative a retenu qu'un PLQ disposant que « les bâtiments seront affectés exclusivement aux activités du secteur tertiaire, plus un hôtel », devait être qualifié de particulièrement précis en tant qu'il affectait l'une des constructions prévues à un hôtel. Il déterminait en effet non seulement le type d'activités destinées à s'implanter dans le secteur, mais également la nature de

- 21/25 - A/131/2021 l'une d'entre elles, en lui attribuant un emplacement spécifique. Cette précision s'expliquait par le fait que l'État de Genève avait le projet d'affecter ses parcelles à un hôtel, lorsque le PLQ avait été adopté. Ce plan datait toutefois de 1986, de sorte que son environnement avait passablement évolué depuis lors. La construction des bretelles d'accès à l'autoroute avait compromis le projet d'implanter sur les parcelles en cause un relais autoroutier et une station-service, et avait fait perdre au projet d'hôtel sa justification géographique et économique. Ainsi, lorsque le PLQ revêtait une précision inhabituelle s'agissant de l'affectation réservée à certaines parcelles, tandis que l'environnement immédiat de ces dernières s'était modifié, il était excessif de ne pas autoriser un changement d'affectation au titre de l'art. 3 al. 4 LGZD, si la nouvelle destination envisagée consistait bien dans une activité du secteur tertiaire. Une telle dérogation respecterait la vision urbanistique des auteurs du PLQ et préserverait la substance de ce dernier. Elle n'aurait que peu d'impact sur la nature et la configuration des constructions prévues par cet instrument, contrairement aux changements de destination examinés dans les ATA/895/2004 et ATA/543/2011 précités (ATA/1017/2014 du 16 décembre 2014 consid. 13).

Se fondant sur ce rappel de la jurisprudence précitée, la chambre de céans a retenu qu'une interprétation littérale des termes employés dans le PLQ en question, historique et téléologique par la planification directrice et d'affectation avoisinante, imposaient de considérer que les surfaces prévues pour des activités administratives ne comprenaient pas la possibilité de construire une résidence hôtelière, étant précisé qu'en retenant une

affectation au titre d'activité administrative ne relevait pas d'une précision inhabituelle comme celle d'un hôtel (ATA/298/2021 du 9 mars 2021 consid. 9 ss). 6) a. Concernant le calcul des SBP, le TAPI a écarté, dans son jugement, l'argumentation des recourants en retenant, après avoir rappelé que la surface totale autorisée selon la dernière version du projet était de 22'828 m² (au lieu des 22'546 m² prévus par le PLQ), chiffre résultant du tableau effectuant le calcul de répartition des droits à bâtir validé par le SPI, que le dépassement de 282 m² (1,25 %) était inférieur à la marge de tolérance de 3 % admise par la jurisprudence. Il a également procédé à un examen du tableau récapitulatif des SBP, lui permettant de considérer qu'il n'y avait pas un déficit de SBP allouées à l'activité administrative, mais un surplus de 234 m², compris dans le dépassement précité de 282 m².

Il résulte de cette appréciation que, contrairement aux allégations des recourants, le TAPI s'est bien fondé sur les éléments versés au dossier, en particulier le tableau comportant le calcul des droits à bâtir et le préavis du SPI du 12 mars 2020. Le fait que les premiers juges n'aient pas expressément mentionné les plans des schémas de SBP des bâtiments 3, 4 et 5 n'implique encore pas un défaut de prise en considération de ceux-ci de leur part.

- 22/25 - A/131/2021

En effet, les recourants soutiennent à tort que ces documents démontreraient un déficit des surfaces dédiées aux activités administratives pour le seul bâtiment 3, alors que c'est l'ensemble des SBP qui est visé par la DD 1 _____. À cela s'ajoute que les plans en question tendent à confirmer les chiffres pris en compte par le TAPI. Tant le tableau récapitulatif des SBP que les plans des schémas des SBP indiquent une surface de 1'555 m² destinée aux activités administratives pour le bâtiment 3. Il ressort également du détail du calcul effectué par le TAPI, que ce dernier a pris en considération le total des SBP dévolues aux activités administratives au regard des surfaces qui y sont consacrées au rez-inférieur (886 m²), au rez-supérieur (1'082 m²) et au niveau 1 (315 m²). Ces chiffres sont également confirmés par l'analyse des plans des schémas des SBP invoqués par les recourants.

En ces circonstances, l'augmentation de la SBP s'inscrit donc dans ce qu'admet la jurisprudence qui demeure applicable malgré la nouvelle teneur de l'art. 3 al. 5 LGZD, puisque la différence de la SBP prévue par le projet autorisé et le PLQ se situe largement en dessous des 3 % d'augmentation tolérable.

Dans ces conditions, le département n'a commis aucun abus ni excès de son pouvoir d'appréciation en retenant comme admissible l'augmentation de la SBP.

c. Quant aux logements étudiants prévus dans le bâtiment 3, les recourants ne contestent pas que ceux-ci représentent une SBP de 185 m² et sont situés à l'étage se trouvant entre le niveau inférieur et le niveau 1. Ils ne contredisent pas non plus la typologie particulière des lieux, impliquant que l'angle du bâtiment 3 forme une esplanade donnant sur l'extérieur. Compte tenu de ces éléments, force est de constater que les logements pour étudiants se situent bel et bien au rez-de-chaussée (et ce, même en l'absence de titre sur le schéma concerné). De plus, les surfaces consacrées aux cages d'escaliers n'ont pas été prises en considérations dans le calcul de celles consacrées aux activités administratives, dont le total, tel que vu précédemment, correspondant aux prérequis du PLQ. Cela étant, même dans l'hypothèse où il devait être considéré que les logements pour étudiants empiétaient sur les surfaces destinées aux activités administratives, il conviendrait de retenir, au vu de la jurisprudence susrappelée, que ce changement d'affectation minime serait admissible. Ainsi que l'a rappelé le TAPI, outre leur affectation conforme au PLQ, les logements pour

étudiants contestés répondent à un intérêt général.

d. S'agissant des aménagements extérieurs, le TAPI a retenu que les pièces complémentaires produites en première instance par les intimés, ainsi que le courriel du 22 juillet 2021 de l'AMO, démontraient l'existence d'une coopération effective entre le département, la commune et les intimés pour les réaliser sur l'ensemble du PLQ et ainsi garantir le respect de la charte paysagère. Lesdits aménagements étant prévus par le PLQ et le suivi de leur réalisation par les

- 23/25 - A/131/2021 autorités, il n'y avait aucune raison de retenir qu'ils ne seraient pas mis en œuvre sur les parcelles des intimés.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il ne saurait être déduit de ce qui précède que, sans indiquer expressément qu'il s'agissait d'une dérogation mineure au PLQ, le TAPI estimait qu'il s'agissait d'une dérogation majeure. Tandis que les recourants reprochent notamment l'absence d'engagement de la commune à assumer les frais relatifs à ces engagements extérieurs, le département a confirmé, dans ses écritures responsives qu'avec la cession au domaine public communal imposée pour les parcelles nos 518 et 519, la commune aurait la charge de mettre en œuvre les principes d'aménagement imposés par la charte paysagère. Quel que soit le mode de financement des aménagements extérieurs, rien ne permettait de douter que ceux-ci seraient effectués conformément au PLQ, tandis que les séances y relatives entre le département, la commune et les propriétaires se poursuivaient, tel qu'en attestaient les extraits des compte rendus des séances de direction du projet des 30 juin et 8 septembre 2021. Par ailleurs, les recourants prétendent à tort que ce mode de procéder les priverait de l'exercice de leur droit d'être entendus cet égard, vu que ces aspects ont été précisément réglés par le PLQ, en particulier la charte paysagère jointe à celui-ci, qu'ils ont eux-mêmes contestée (ATA/253/2016 précité).

Au vu de ce qui précède, c'est à tort que les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits et d'une violation de l'art. 3 al. 5 LGZD de la part du TAPI, celui-ci ayant fait une juste application de la loi cantonale et de la jurisprudence y relative.

C'est en conséquence à bon droit que le TAPI a rejeté leur recours et confirmé l'autorisation querellée.

Mal fondé, le recours sera rejeté. 7)

Vu l'issue, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée à G _____ SA, H _____ SA, I _____ SA et J _____ SA, à la charge des recourants, pris solidairement. Il n'en sera pas alloué au département qui a agi par son propre service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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