

# GE\_GERICHTE ATA/539/2023 vom 23. Mai 2023

GE Cour de justice, 2023-05-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_539\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_539_2023)

FR: GE\_GERICHTE ATA/539/2023 du 23 mai 2023

IT: GE\_GERICHTE ATA/539/2023 del 23 maggio 2023

## Regeste

Résumé: Recours contre un jugement du TAPI confirmant le refus de délivrer à la recourante une autorisation pour un changement d'affectation d'une arcade commerciale sise au rez-de-chaussée en centre médical. Celle-ci est située en Ville de Genève, de sorte que le RPUS lui est applicable. Le centre médical accueille des patients dans des conditions de confidentialité et doit ainsi être considéré comme un local fermé au public, quand bien même les consultations auraient lieu à l'étage. Quoi qu'il en soit, seule un peu plus de la moitié de la surface de l'arcade pourrait être considérée comme ouverte au public, ce qui est insuffisant. Le Conseil administratif a refusé de donner son accord à l'octroi d'une dérogation, de sorte que le département ne pouvait l'accorder lui-même. La recourante ne démontre pas que l'activité mise en œuvre dans l'arcade présenterait une utilisation plus judicieuse du sol. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 20

février 2007 et approuvée par le Conseil d'État le 27 février 2008. Il repose sur une délégation de la LExt (ATA/282/2006 du 23 mai 2006 consid. 5a).

3.3.1 Son art. 1 ch. 1 prévoit qu'en vue de favoriser la qualité de vie en ville, les plans d'utilisation du sol élaborés par la Ville de B\_\_\_\_\_, en collaboration avec l'État, ont pour but 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

À cette fin, il répartit notamment en logements et en activités les surfaces brutes de plancher supplémentaires obtenues par des transformations de bâtiments (surélévation, aménagement de combles) ou par des constructions nouvelles (art. 1 ch. 2 let. a RPUS) et définit l'affectation et la destination des constructions existantes dans les cas où les dispositions du règlement leur sont directement applicables (art. 1 ch. 2 let. b RPUS).

Les dispositions du RPUS s'appliquent notamment aux quatre premières zones à bâtir au sens de l'art. 19 LaLAT. Elles s'appliquent aussi bien aux constructions existantes qu'aux constructions nouvelles (art. 2 ch. 1 RPUS).

Par bâtiment d'activités, il faut entendre tout bâtiment comportant des locaux qui, par leur destination, leur aménagement et leur distribution, sont destinés à des

- 11/18 - A/1982/2021 activités telles que les services de prestations ou administratifs, les diverses catégories de magasins, les cafés, les restaurants, les tea-rooms, les théâtres, les cinémas, les musées, les salles de concert, de spectacles, de conférences, ou les lieux de loisirs (art. 3 ch. 6 RPUS).

Selon le plan d'utilisation du sol annexé au RPUS, la ville est découpée en trois secteurs : le premier comprend la E\_\_\_\_\_ (secteur 1) et le deuxième (secteur 2) est composée de trois sous-secteurs couvrant tous les quartiers de la ville, à l'exception des zones faisant l'objet de plans localisés de quartier (PLQ), ces dernières étant attribuées au troisième secteur (ATA/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 7b).

3.3.2 L'art. 9 RPUS est intitulé « Règles applicables aux activités contribuant à l'animation des quartiers ». Selon son chiffre 1, qui traite des activités accessibles au public, afin de développer l'animation et l'attractivité des quartiers dans les secteurs 1 à 3, en maintenant et en favorisant l'implantation des activités de manière harmonieuse, diversifiée et équilibrée, les surfaces au rez-de-chaussée des bâtiments, doivent, pour la nette majorité de chaque surface, être destinées ou rester destinées à des activités accessibles au public, lorsqu'elles donnent sur des lieux de passage ouverts au public .

3.3.2.1 L'art. 9 ch. 1 RPUS n'exclut pas les affectations mixtes, impliquant une cohabitation entre surfaces fermées au public et surfaces ouvertes au public, pour autant que ces dernières soient en « nette majorité » (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 8.2).

Le but d'intérêt public poursuivi par cette disposition réside dans l'interdiction d'affecter à des bureaux fermés au public les surfaces au rez-de-chaussée donnant sur des lieux de passage ouverts au public, afin de lutter contre les « vitrines mortes », en particulier dans les zones fréquentées et animées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 précité consid. 8.2).

Cette interdiction constitue manifestement un but d'intérêt public, en particulier dans les zones fréquentées et animées. En d'autres termes, l'art. 9 RPUS vise à préserver l'animation de la ville par le maintien d'une affectation ouverte au public des rez-de-chaussée (ATA/1103/2021 du 19 octobre 2021 consid. 21b et les références citées).

L'objectif principal de cette disposition, dont la formulation laisse une large place à l'appréciation, est donc d'avoir des commerces ouverts au public afin que le quartier soit animé. Elle n'interdit en revanche aucune affectation spécifique et n'a pas pour but d'interférer dans la concurrence entre les acteurs économiques du quartier. Certes, l'esprit de cette disposition tend à garantir une certaine diversité des commerces, mais la portée de cette norme ne va pas jusqu'à exiger une variété

- 12/18 - A/1982/2021 des commerces dans un périmètre restreint (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_72/2018 du 19 avril 2018 consid. 3.3).

3.3.2.2 À teneur de l'art. 9 ch. 2 RPUS, par activités accessibles au public, il faut entendre les locaux ouverts au public, les arcades ou les bâtiments accessibles depuis le rez-de-chaussée, quels que soient les étages ouverts au public, notamment destinés au commerce, à l'artisanat, aux loisirs, aux activités sociales ou culturelles, à l'exclusion des locaux fermés au public (ch. 2.1). Par locaux fermés au public, on entend des locaux inoccupés par des personnes ou des locaux occupés essentiellement par des personnes de l'entreprise ou qui sont destinés à une clientèle accueillie dans des conditions de confidentialité, notamment des bureaux, cabinets médicaux, études d'avocats, de notaires, fiduciaires, experts-comptables, agents immobiliers, etc. (ch. 2.2 ; ATA/1103/2021 du 19 octobre 2021 consid. 21a).

3.3.2.3 Les changements de destination de surfaces de plancher, au sens de l'art. 9 RPUS, seront soumis à autorisation du département, même en l'absence de travaux, en application

de l'art. 1 al. 1 let. b LCI (art. 9 ch. 6 RPUS).

3.4 En l'espèce, la recourante estime qu'un centre médical ne peut être comparé à un cabinet médical, dans la mesure où les médecins qui y travaillent sont indépendants, avec pour conséquence que l'arcade garderait une activité à caractère commercial, et que le propre d'une permanence médicale serait d'être ouverte à tous.

Comme l'a retenu à juste titre le TAPI, la question de savoir si l'arcade litigieuse conserve ou non une activité ayant un caractère commercial n'est pas pertinente pour déterminer si un local doit être considéré comme ouvert ou fermé au public au sens de l'art. 9 RPUS.

En effet, l'art. 9 ch. 2.2 RPUS met l'accent sur la notion de confidentialité et exclut ainsi des activités accessibles au public celles pour lesquelles la clientèle est accueillie dans des conditions de confidentialité, quand bien même il suffirait de pousser la porte pour entrer dans le bâtiment. Ainsi, il convient au préalable de déterminer si, en l'occurrence, un centre médical offre une activité destinée à une clientèle accueillie dans des conditions de confidentialité.

Il ne fait aucun doute, et cela n'est pas contestable, ni contesté, que les locaux d'un centre médical doivent être aménagés de manière à garantir la confidentialité et la dignité des patients, comme l'a d'ailleurs précisé le service de la médecin cantonale, autorité composée de spécialistes, dans son préavis. La médecine y est pratiquée et les patients sont pris en charge par des médecins soumis aux mêmes devoirs que ceux qui exercent dans un cabinet. Preuve en est qu'en l'occurrence, les vitrines des locaux litigieux demeurent toutes opacifiées, dans le but de garantir la confidentialité des prestations fournies aux patients.

- 13/18 - A/1982/2021

Reste à déterminer si le fait que les prestations médicales ne soient en l'occurrence et pour la plupart d'entre elles pas effectuées au rez-de-chaussée, mais au premier étage, est de nature à faire de l'arcade exploitée par la recourante un local ouvert au public.

L'art. 9 ch. 2.2 RPUS prévoit que les locaux fermés au public sont notamment ceux qui sont destinés à une clientèle accueillie dans des conditions de confidentialité. En l'occurrence, l'arcade litigieuse, située au rez-de-chaussée, fait indéniablement partie du centre médical, ce qui n'est pas contesté ni contestable ; elle est affectée à l'accueil des patients. Le but du centre consiste à fournir des prestations médicales, soit une activité qui nécessite de garantir strictement la confidentialité des patients. Par conséquent, les locaux du rez-de-chaussée du centre médical nécessairement destinés à accueillir des patients qui recevront des soins médicaux, quand bien même ceux-ci sont prodigués au premier étage. Ils sont donc destinés à accueillir une clientèle dans des conditions de confidentialité.

Au vu de ce qui précède, l'arcade litigieuse doit être considérée comme étant fermée au public. On notera que la totale opacité de ses vitrines contrevient par ailleurs à l'intérêt public poursuivi par le RPUS, soit préserver l'animation de la ville par le maintien d'une affectation ouverte au public des rez-de-chaussée.

Si la recourante prétend que la surface du centre médical ouverte au public serait plus importante que celle du précédent établissement bancaire, elle perd toutefois de vue que cette comparaison n'est ici pas pertinente, dans la mesure où l'examen porte uniquement sur la conformité à l'art. 9 RPUS du changement d'affectation effectué par la recourante, affectation qui est potentiellement amenée à perdurer.

Quoi qu'il en soit, et comme l'a retenu à juste titre le TAPI, seul un peu plus de la moitié de la surface de l'arcade, soit 55,90 %, pourrait être considérée comme ouverte au public – à supposer que l'espace d'accueil commun (49,80 m<sup>2</sup>) et l'entrée (3,80 m<sup>2</sup>) puissent toutefois être considérés ainsi –, ce qui est insuffisant au regard des exigences posées par l'art. 9 ch. 1.1, qui exige une nette majorité de surfaces ouvertes au public. Le reste de la surface de l'arcade se compose de locaux fermés au public, à savoir des locaux affectés à une salle d'attente, au vestiaire du personnel et sa salle de repos, ainsi que d'une salle de stockage et d'un espace pour les consultations urgentes.

Enfin, si la recourante affirme que le propre d'une permanence médicale serait d'être ouverte à tous, elle méconnaît que, selon le Tribunal fédéral, une permanence médicale a l'obligation de fonctionner d'une manière ininterrompue

#### **E. 24**

heures par jour et tous les jours de l'année (ATF 100 Ib 345 consid. 4). Dans la mesure où il est établi que le centre médical est ouvert tous les jours de l'année uniquement pour les urgences et que la recourante ne démontre ni ne prétend qu'il fonctionnerait d'une manière ininterrompue 24 heures par jour, le centre ne saurait

- 14/18 - A/1982/2021 être considéré comme une permanence médicale. Dès lors, cet argument ne lui est d'aucun secours.

Par ailleurs, et même à considérer que tel serait le cas, cet élément influence le type de patientèle mais non la nécessaire confidentialité qui lui est due.

Au vu de tout ce qui précède, le département n'a pas violé l'art. 9 RPUS.

Le jugement sera confirmé sur ce point et le grief tiré de la violation de l'art. 9 RPUS écarté.

4) La recourante se plaint d'une violation de l'art. 14 al. 1 RPUS.

4.1 Selon l'art. 14 al. 1 RPUS, le Conseil d'État ou le département peuvent avec l'accord du conseil municipal, dans le cadre de plans d'affectation, ou du Conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du RPUS lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

La délivrance d'une dérogation est donc soumise à la réalisation de trois conditions cumulatives, à savoir l'accord du conseil municipal ou du Conseil administratif (1) et un besoin impérieux (2) d'utiliser de façon plus judicieuse le sol ou les bâtiments (3). Le conseil municipal, respectivement le Conseil administratif, ne sont pas simplement consultés. Leur accord est nécessaire pour obtenir une dérogation.

Selon le Tribunal fédéral, les dérogations prévues par l'art. 14 RPUS ne peuvent être délivrées qu'à des conditions restrictives, à défaut de quoi le règlement se trouverait vidé de son sens (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 consid. 7.1).

4.2 Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux de droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_37/2020 du 7 septembre 2020 consid. 5.1 ; ATA/827/2022 précité consid. 5a).

Constitue un excès négatif du pouvoir d'appréciation le fait que l'autorité se considère comme liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou encore qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 137 V 71 consid. 5.1), ou qu'elle applique des solutions trop schématiques, ne tenant pas compte des particularités du cas d'espèce

- 15/18 - A/1982/2021 (ATA/926/2021 du 7 septembre 2021 consid. 6b ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 514).

4.3 L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATA/328/2023 du 28 mars 2023 consid. 5.8).

4.4 En l'espèce, le TAPI a considéré que rien ne lui permettait de retenir que le département eût outrepassé son pouvoir d'appréciation en suivant le préavis négatif de l'autorité intimée, la recourante n'ayant dans tous les cas pas démontré que l'activité mise en œuvre dans l'arcade présentait une utilisation plus judicieuse du sol.

Il est établi que le Conseil administratif a refusé de donner son accord à la dérogation. Ainsi, la première condition cumulative –, prévue expressément par l'art. 14 RPUS – nécessaire à la délivrance de la dérogation n'est de toute évidence pas remplie, de sorte que l'autorité intimée, liée par la loi, ne pouvait l'accorder, sinon à s'arroger un pouvoir qui n'est pas le sien.

Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la recourante, l'autorité intimée était liée par le refus du Conseil administratif et n'a ainsi pas violé la loi en refusant d'accorder la dérogation.

La recourante prétend toutefois que le refus du Conseil administratif ne serait pas fondé.

Même si celui-ci n'a certes pas expliqué, dans le cadre de la procédure non-contentieuse, les raisons de ce refus, l'intervenante a, dans le cadre de la procédure contentieuse cette fois-ci, indiqué que l'octroi d'une dérogation nécessitait que le changement d'affectation envisagé contribue à l'amélioration de la situation existante, ce qui n'était pas le cas de celui proposé par la recourante,

- 16/18 - A/1982/2021 raison pour laquelle la dérogation n'avait pas été accordée. Le TAPI a suivi ce point de vue.

La notion d'utilisation « plus judicieuse du sol » est sujette à interprétation et la loi ne la définit pas de façon explicite. Il appartient au requérant de la dérogation de démontrer en quoi le changement d'affectation pourrait consacrer une utilisation plus judicieuse du sol, ce qui ne lui garantit néanmoins pas d'obtenir la dérogation, vu l'exigence de circonstances

impérieuses et le pouvoir d'appréciation conféré au département.

En l'occurrence, la recourante présente deux arguments principaux pour tenter de démontrer que la nouvelle affectation permettrait une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments. Son centre médical serait plus animé que l'établissement bancaire l'ayant précédé et aucun autre centre médical n'existerait dans le voisinage de la place C\_\_\_\_\_.

Elle ne saurait toutefois être suivie.

En effet, il ressort des plans produits par l'autorité intimée qu'une surface de 57,2 m<sup>2</sup> au minimum, soit celle consacrée au sas (4,1 m<sup>2</sup>), au hall (39,2 m<sup>2</sup>) et à la zone 24 heures sur 24 (13,9 m<sup>2</sup>) était ouverte au public lorsque l'établissement bancaire exploitait l'arcade litigieuse, alors que la nouvelle affectation présente une surface supposée ouverte au public – inférieure – de 53,6 m<sup>2</sup>.

La recourante ne démontre pas non plus que son centre médical serait plus animé que l'établissement bancaire l'ayant précédé et aurait contribué à l'amélioration de l'animation du quartier, ce d'autant plus que les vitrines demeurent opacifiées, contrairement à la demande qui avait déjà été faite en 2010 par l'intervenante dans le cadre de l'instruction de la demande du D\_\_\_\_\_ portant sur les transformations intérieures de l'agence.

Enfin, la recourante, en prétendant qu'aucun autre centre médical n'existerait dans le voisinage de la place C\_\_\_\_\_, perd de vue que tel n'est pas le cas, le centre médical des Eaux-Vives se situant à moins de 360 m à vol d'oiseau de l'arcade litigieuse.

Les arguments de la recourante visant à démontrer que l'octroi de la dérogation était justifié tombent donc à faux.

Au vu de ce qui précède et comme l'a retenu à juste titre le TAPI, la recourante a échoué à démontrer que l'activité mise en œuvre dans l'arcade présentait une utilisation plus judicieuse du sol, de sorte que l'autorité intimée n'est pas tombée dans l'arbitraire en se conformant au refus de l'intervenante d'octroyer la dérogation, auquel elle était, quoi qu'il en soit, liée.

- 17/18 - A/1982/2021

Le jugement sera donc également confirmé sur ce point et le grief tiré de la violation de l'art. 14 RPUS lui aussi écarté.

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, sera rejeté. 5) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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