

GE_GERICHTE ATA/615/2020 vom 23. Juni 2020

GE Cour de justice, 2020-06-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_615_2020

FR: GE_GERICHTE ATA/615/2020 du 23 juin 2020

IT: GE_GERICHTE ATA/615/2020 del 23 giugno 2020

Regeste

Résumé: De jurisprudence constante, 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 dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi. De même, s'agissant des jugements rendus par le TAPI, la chambre administrative exerce son pouvoir d'examen avec retenue car celui-ci se compose pour partie de personnes possédant des compétences techniques spécifiques.

Erwägungen

E. 3

novembre 2015). La production d'un nouveau préavis ne viole le droit d'être entendu et ne contrevient au principe du double degré de juridiction que s'il est émis après la décision de la juridiction saisie. Il ne respecte pas non plus, dans ce cas, le principe de l'économie de procédure (ATA/414/2017 précité).

b. En l'espèce, le département s'est fondé sur l'art. 14 du règlement ZODIM pour déroger aux dispositions du plan et règlement directeurs. Il a toutefois omis de consulter la commission d'urbanisme.

Dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire est passé au TAPI qui pouvait exiger la production d'un nouveau préavis avant de rendre sa décision. Contrairement à ce que soutient la recourante, il ne ressort pas de la jurisprudence précitée que seuls des compléments relatifs à des préavis déjà émis pourraient être demandés par le TAPI.

Le 13 juin 2019, le TAPI a requis du département la production du préavis de la commission d'urbanisme, qui manquait au dossier.

Ce préavis, favorable, a été rendu le 16 juillet 2019, reçu le 6 août 2019 par le TAPI et transmis le 20 août 2019 aux parties, qui ont ainsi eu l'occasion de se déterminer.

Le jugement dont est appel ayant été rendu le 10 octobre 2019, soit après le préavis qui manquait au dossier, tant le droit d'être entendu que le principe du double degré de juridiction, ont été respectés.

Ce grief sera par conséquent également écarté. 4)

Selon l'art. 61 al. 1 LPA, un 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). Les juridictions administratives ne sont en revanche

pas compétentes pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA). 5)

Le plan directeur a force obligatoire pour les communes et le Conseil d'État, mais ne produit en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers ; ces derniers ne peuvent donc former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (art. 9 al. 1 LAT ; art. 10 al. 8 LaLAT et 35 al. 1 LaLAT a

- 15/22 - A/3561/2018 contrario ; ATF 143 II 276 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1; ATA/934/2019 du 21 mai 2019). 6)

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT ; art. 1 al. 1 LCI). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Dès que les conditions légales sont réunies, le département est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 5 LCI). 7)

a. Selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils définissent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

b. À Genève, l'art. 12 LaLAT précise que pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones (al. 1), lesquelles sont de trois types (al. 2), à savoir les zones ordinaires (let. a), les zones de développement (let. b) et les zones protégées (let. c).

c. En conformité avec l'art. 12 al. 2 let. a LaLAT, le territoire du canton est réparti en zones ordinaires dont l'affectation est définie aux art. 19 à 25 LaLAT (art. 18 LaLAT).

L'art. 19 LaLAT détaille les zones à bâtir. L'al. 4 prévoit que les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires.

d. Les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) et par la LZIAM (art. 30 LaLAT). 8)

La LZIAM a pour but de fixer les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement industriel, dévolues aux activités industrielles et artisanales (ci-après : activités du secteur secondaire), ainsi que des zones de développement d'activités mixtes, dévolues aux activités des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les activités culturelles et festives (art. 1 al. 1 LZIAM) ; les zones de développement d'activités mixtes comportent au minimum 60% des surfaces brutes de plancher dévolues à des activités du secteur secondaire (art. 1 al. 2 LZIAM).

L'aménagement des zones se fait notamment sur la base des plans directeurs des zones (art. 2 LZIAM) et du règlement directeur (art. 3 LZIAM).

Selon l'art. 4. al. 1 LZIAM, dans les zones de développement industriel et les zones de développement d'activités mixtes, le Conseil d'État peut, en vue de la

- 16/22 - A/3561/2018 délivrance de l'autorisation de construire, autoriser l'application des normes de la zone industrielle ou de la zone de développement d'activités mixtes au sens de la LaLAT. Cette décision est subordonnée à l'approbation préalable :

a) des plans et règlements directeurs au sens des art. 2 et 3 ou, le cas échéant, d'un plan localisé de quartier fixant tout ou partie des éléments énoncés dans l'art. 3 LGZD ;

b) des conditions particulières applicables au projet présenté, notamment les loyers et les prix des locaux industriels ou artisanaux répondant à un besoin d'intérêt général, qui doivent respecter les montants maximums fixés pour chaque zone de développement d'activités mixtes par le Conseil d'État (ch. 2), les loyers et les prix des locaux destinés à des activités tertiaires dans les zones de développement d'activités mixtes, dont les montants doivent être comparables aux prix du marché (ch. 3).

L'art. 4 al. 3 LZIAM prévoit qu'en dérogation à l'al. 1 let. a, le Conseil d'État peut, après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan et règlement directeur ou d'un plan localisé de quartier au sens de l'al. 1 let. a dans les secteurs de développement déjà fortement bâtis (let. a). 9)

En l'espèce, la parcelle litigieuse est sise en zone de développement industriel et artisanal et soumise à la LZIAM, ce que les parties ne contestent pas.

Par arrêté du 4 septembre 2018, le Conseil d'État s'est notamment fondé sur le plan directeur et en application de l'art. 4 al. 3 let. a LZIAM pour autoriser l'application des normes de la zone industrielle et artisanale visées par l'autorisation de construire DD 11'281, soit les normes de la 2ème zone, au bâtiment à construire.

Comme l'a relevé à juste titre le TAPI, la mention de l'al. 3 et non de l'al. 1 n'est pas déterminante dans la mesure où cet arrêté se fonde expressément sur le plan directeur, si bien que l'application de l'al. 1 est explicite. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État pouvait également faire application de l'art. 4 al. 3 let. a LZIAM pour rendre son arrêté, en raison de la forte densité de la zone.

Il n'appartient pas aux juridictions administratives de définir la notion de densité. En effet, de jurisprudence constante, 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 dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection

- 17/22 - A/3561/2018 fixés par la loi (ATA/498/2020 du 19 mai 2020; ATA/1098/2019 du 25 juin 2019). De même, s'agissant des jugements rendus par le TAPI, la chambre administrative exerce son pouvoir d'examen avec retenue car celui-ci se compose pour partie de personnes possédant des compétences techniques spécifiques (ATA/498/2020 du 19 mai 2020 et les références).

Partant, en présence d'un plan directeur et d'une zone de construction déjà fortement densifiée de l'avis des instances consultées, le Conseil d'État pouvait se fonder tant sur l'al. 1 que sur l'al. 3 de l'art. 4 LZIAM pour autoriser l'application des normes de la zone industrielle et artisanale.

De plus, le département a précisé dans ses observations du 20 janvier 2020 que selon les renseignements obtenus auprès de la SPI, la FTI procédait au contrôle des conditions particulières liées aux loyers et aux prix des locaux dans le cadre des contrats de bail qui lui étaient soumis, une fois l'autorisation de construire délivrée. Par conséquent, cette condition est également respectée.

Pour ces motifs, l'application des normes de la zone industrielle et artisanale, soit les normes de la 2ème zone, telles qu'elles sont définies aux art. 22 et ss LCI, sous réserve des dispositions relatives au plan directeur est conforme au droit. 10) L'art. 23 LCI règle les dimensions du gabarit de hauteur des immeubles sis en 2ème zone de construction. Il a été modifié avec l'entrée en vigueur de la loi sur les surélévations, soit la loi 10'088, adoptée le 22 février 2008 par le Grand Conseil. Depuis lors, afin de permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit, à condition que celle-ci ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue. Il est notamment tenu compte du gabarit des immeubles voisins (art. 23 al. 3 LCI).

Afin de permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit, à condition que celle-ci ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue; il est notamment tenu compte du gabarit des immeubles voisins (art. 23 al. 3 LCI). La hauteur de la ligne verticale du gabarit ne peut dépasser nulle part 24 m ($H \leq 24$). Afin de permettre la construction de logements supplémentaires au sens des al. 3 à

E. 5

LCI, la hauteur de la ligne verticale du gabarit ne peut dépasser nulle part 30 mètres ($H \leq 30$) (art. 23 al. 6 LCI). 11) a. Aux termes de l'art. 3 ch. 9 du règlement ZODIM, l'indice d'utilisation du sol ne peut excéder le taux de 2.0.

- 18/22 - A/3561/2018

Ainsi, en vertu de cette dernière disposition mais également des notes figurant en marge du plan directeur, le coefficient d'occupation du sol ne peut excéder 2.0 et la hauteur des constructions est limitée à 18 mètres.

b. Des dérogations restent possibles. En effet, en vertu de l'art. 14 du règlement ZODIM, si les circonstances le justifient et que cette mesure ne porte pas atteinte au but général visé, le département des travaux publics peut déroger, après consultation de la commune et de la commission d'urbanisme, aux dispositions du plan et règlement directeurs.

c. S'inscrivant dans le cadre du PDCn 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, le grand projet ZIMEYSAVER, situé sur les communes de Meyrin, Satigny, Vernier, s'étend sur plus de 380 hectares. Il doit permettre de développer de véritables quartiers d'activités compétitifs pour les entreprises, agréables à vivre pour les employés, les usagers et les habitants des environs.

Il intègre les principes de l'écologie industrielle dans laquelle l'État est engagé, qui incite les entreprises et les collectivités à une meilleure utilisation du sol et des surfaces par une optimisation des infrastructures, des équipements et des ressources.

Il est réalisé en partenariat avec les communes et la FTI, et en concertation avec les associations, les entrepreneurs et les habitants de ce large périmètre.

Trois enjeux majeurs structurent le territoire de ZIMEYSAVER :

- le développement d'une offre attrayante et diversifiée de terrains et de locaux équipés, à des prix abordables pour les activités productives, par la densification et la restructuration des zones existantes. Une attention particulière sera par ailleurs portée sur les transitions entre les secteurs d'activités et les quartiers résidentiels des communes de Meyrin et Vernier.

- une amélioration du transport des marchandises et de la mobilité des personnes. Pour améliorer l'accessibilité du site, une nouvelle desserte autoroutière, le « barreau de Montfleury » permettra l'accès au site depuis la future demi-jonction autoroutière « Vernier-Canada ». Le barreau permettra une réduction du trafic sur la route de Vernier, sur la route de Peney en traversée du village de Vernier, en traversée du village de Satigny, ainsi qu'une requalification des espaces routiers et une meilleure intégration des transports collectifs et des mobilités douces sur ces axes. Deux lignes de bus à haut niveau de service desserviront à l'horizon 2021 le nord et le sud de ce territoire (Cornavin - Hôpital de la Tour et Cornavin - ZITUIL).

- une amélioration notable de la qualité environnementale du secteur passant par des espaces ouverts et requalifiés et par la mise à disposition de nouveaux

- 19/22 - A/3561/2018 équipements pour les entreprises et leurs collaborateurs : crèches, restaurants, petits commerces, etc
(<https://www.ge.ch/dossier/nouveaux-quartiers/zimeysaver> consulté le 16 juin 2020).

d. En l'espèce, le préavis de la commission d'urbanisme pour autoriser les dépassements de hauteur et de coefficient d'occupation du sol a été produit devant le TAPI. Il est favorable, tout comme ceux de la SPI et de la commune, rendus respectivement les 16 et 24 juillet 2018, si bien que la troisième condition de l'art. 14 du règlement ZODIM est réalisée. Le département s'est fondé sur ces préavis.

À cette occasion, la SPI a notamment souligné que le projet répondait aux principes d'aménagement de la zone actuelle, ainsi qu'aux objectifs du plan directeur et que le secteur sur lequel le projet était prévu était appelé à muter, si bien que la deuxième condition de l'art. 14 du règlement ZODIM était également réalisée.

La dérogation a également été octroyée sur la base du PDCn 2030, lequel invite les autorités compétentes à privilégier une densification dans le périmètre. Celui-ci, contraignant pour les autorités, comporte des éléments quant à la future utilisation du périmètre. Ces objectifs d'aménagements constituent des circonstances suffisantes répondant à la première condition de l'art. 14 du règlement ZODIM pour permettre l'octroi d'une dérogation.

Enfin, comme précédemment rappelé, 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 (ATA/498/2020 précité), ce qui est le cas en l'espèce. Il doit par conséquent être constaté que le dépassement de la hauteur de gabarit et du coefficient d'occupation du sol sont valablement autorisés.

Ce grief sera par conséquent écarté. 12) a. Aux termes de l'art. 3 ch. 1 du règlement ZODIM, sous réserve des dispositions particulières visées aux chiffres 2, 4, 5 et 6, les terrains sont affectés à des activités industrielles, artisanales et de distribution en gros, conformément aux dispositions de la LZIAM. Ils sont réglementés, sous réserve des règles spécifiques contenues dans le présent règlement, par les dispositions applicables aux zones industrielles et artisanales (art. 19, al. 4 LaLAT et art. 80 et 81 LCI), ainsi que par les dispositions de la LZIAM.

La transformation ou le développement, respectivement, des activités et installations existantes est envisageable pour autant que les objectifs visés au plan directeur ne soient pas compromis (art. 3 ch. 3 du règlement ZODIM).

- 20/22 - A/3561/2018

En fonction des besoins des utilisateurs de la zone, l'implantation de certaines activités de service peut être autorisée à titre exceptionnel (art. 3 ch. 4 du règlement ZODIM).

Des bureaux ne peuvent être aménagés que s'ils sont nécessaires à l'exercice de l'activité des entreprises installées dans la zone (art. 3 ch. 5 première phrase).

b. En l'espèce, la recourante ne démontre pas à satisfaction de droit que le projet querellé ne respecte pas les dispositions précitées. En effet, il est prévu pour une activité industrielle ou artisanale, conformément aux indications sur les plans signés ne varietur. Le fait que l'aménagement intérieur soit laissé au gré du preneur n'est pas pertinent et les hauteurs sous plafonds projetées n'empêchent pas de telles activités. Quant au parking, il peut être mis à disposition des employés.

Si, tel qu'indiqué par l'architecte, la construction peut être adaptée à un futur changement de zone, le projet tel qu'autorisé vise une activité exclusivement industrielle ou artisanale. Dans tous les cas, et comme souligné par le TAPI, l'affectation des locaux sera vérifiée lors de la délivrance des autorisations par procédure accélérée visant leur aménagement.

Ce grief sera par conséquent également écarté. 13) La recourante fait valoir que la voie de circulation visible sur le plan et qui traverse sa parcelle est contraire aux principes de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), de la bonne foi (art. 9 et 5 al. 3 Cst.) et porte atteinte à la garantie de sa propriété (art. 26 Cst. féd.) et à sa liberté économique (art. 27 Cst. féd.).

En l'espèce, l'autorisation de construire querellée ne porte pas sur la parcelle de la recourante, et en particulier sur son espace extérieur de stockage, si bien que ces griefs sont irrecevables en tant qu'ils ne concernent pas la présente procédure.

Il sera toutefois relevé que la recourante se prévaut d'assurances données par le département lors d'une séance du 13 juillet 1994, soit il y a plus de vingt-cinq ans. Or, entre temps, les circonstances se sont notablement modifiées, en particulier suite à l'adoption du PDCn 2030. De plus, la voie de circulation figure sur le plan à titre indicatif et n'est pas visée ne varietur.

Tant l'arrêté que l'autorisation de construire querellée respectent les principes constitutionnels invoqués si bien que ces griefs seront également écartés. 14) En tous points infondé, le recours sera rejeté. 15) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la

- 21/22 - A/3561/2018 charge de la recourante sera allouée à CP des Ateliers SA, qui y a conclu, obtient gain de cause et a bénéficié des services d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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