

# **GE\_GERICHTE ATA/926/2016 vom 1. November 2016**

GE Cour de justice, 2016-11-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_926\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_926_2016)

FR: GE\_GERICHTE ATA/926/2016 du 1 novembre 2016

IT: GE\_GERICHTE ATA/926/2016 del 1 novembre 2016

## **Regeste**

Résumé: Confirmation d'une autorisation de construire s'agissant d'un changement d'affectation d'un garage en une épicerie de type « take-away » en zone de développement industriel et artisanal. Examen de l'application faite de la dérogation relative à la notion de construction de « peu d'importance », dans le cadre de la LZIAM, autorisant le DALE à délivrer une autorisation de construire sans demander l'approbation du Conseil d'État. Confirmation du raisonnement du TAPI concernant les inconvénients graves allégués engendrés par ledit changement d'affectation.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces deux points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

### **E. 2**

a. Selon la jurisprudence, seuls les voisins dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis pour recourir (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252). Le recourant doit ainsi se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174).

b. La chambre administrative fera sienne l'argumentation du TAPI, qui a traité la question sur plus de quatre pages, en ce qui concerne la qualité pour recourir des intéressés. À l'instar du TAPI, la question sera laissée ouverte compte tenu des considérants qui suivent, étant précisé qu'il est effectivement douteux que les conjoints RAMPINI, qui n'habitent pas et ne travaillent pas sur leurs parcelles, détiennent la qualité pour agir, ce d'autant plus au vu de l'éloignement de leurs parcelles de celle concernée par le présent litige. M. LECLERC exploite, quant à lui, la parcelle voisine de la construction contestée.

- 11/21 - A/1314/2015

### **E. 3**

Les recourants sollicitent préalablement l'audition de deux témoins et un transport sur place.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal

fédéral 2C\_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236).

Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237).

b. En l'espèce, le témoignage de Monsieur Thomas TSCHUDIN de l'entreprise Raymond Stefano SA, locataire d'un bâtiment sur la parcelle des recourants, est supposé démontrer les nuisances qu'engendrerait le projet de rôtisserie litigieux, dès lors que le témoin aurait été exposé à des nuisances similaires, causées par la rôtisserie existante, avant qu'elle ne brûle.

Ce raisonnement ne saurait être suivi. En l'état, il est impossible de prévoir les conséquences que pourrait engendrer la rôtisserie querellée, celle-ci étant encore au stade de projet. Les faits sur lesquels le témoignage sollicité pourrait porter ne sont par ailleurs pas déterminants, dès lors qu'ils porteraient sur l'exploitation, sur une autre parcelle, d'une autre rôtisserie, d'une autre dimension (même moindre), équipée d'autres matériaux, au bénéfice d'autres moyens d'assainissement. En outre, la rôtisserie sise sur la parcelle n° 903 était plus proche de la parcelle des recourants que ne le sera celle projetée. Le seul fait qu'il s'agisse, dans les deux cas, d'une rôtisserie, ne pourrait suffire à emporter la conviction de la chambre de céans sur le caractère prétendument insupportable des odeurs, celles risquant d'émaner du bâtiment querellé n'étant encore qu'hypothétiques. De surcroît, tous les préavis relatifs au projet querellé ont été favorables. L'audition sollicitée n'étant pas de nature à permettre d'établir un fait pertinent pour l'issue du présent litige, il ne sera pas donné suite à cette requête.

En ce qui concerne l'audition de l'inspecteur du SABRA ayant traité la demande d'autorisation de construire, les recourants n'indiquent pas quels éléments supplémentaires pourraient apporter son audition. Ledit service a déjà

- 12/21 - A/1314/2015 rendu un préavis, positif, sans observation, dans le cadre de la procédure relative à ladite autorisation de construire, démontrant qu'une analyse notamment de l'impact du projet de rôtisserie sur l'air ainsi que sur les bruits engendrés a été rendue. De surcroît, et compte tenu des considérants qui suivent, son audition n'est pas pertinente.

Un transport sur place devrait, aux dires des recourants, permettre à la chambre de céans de se rendre compte de l'étroitesse de la route ainsi que des désagréments liés à « l'épicerie et rôtisserie litigieuse ». Toutefois, la chambre de céans peut, grâce aux diverses cartes mises à disposition notamment par le système d'information sur le territoire genevois (ci-après : SITG ; <https://www.etat.ge.ch/geoportail>), se rendre compte de la largeur de la chaussée. Les parties ont par ailleurs versé des photos à la procédure. Enfin, même à le considérer pertinent, le bâtiment servant préalablement d'exploitation de la précédente rôtisserie sur la parcelle n° 903 n'est plus en fonction.

En conséquence, la chambre administrative étant en possession d'un dossier complet, comprenant toutes les pièces utiles à la résolution du litige, il ne sera pas donné suite aux requêtes préalables des recourants.

#### **E. 4**

Dans un premier grief, les recourants estiment, à l'inverse du TAPI, que, non conforme à la zone, le projet litigieux n'entrerait pas dans la catégorie des constructions de peu d'importance de l'art. 4 al. 2 LZIAM, dont la définition serait prévue à l'art. 3 al. 3 RCI et que par conséquent, le Conseil d'État était tenu de délivrer un arrêté dans le cadre de la dérogation octroyant l'autorisation de construire au sens des art. 4 al. 3 LZIAM et 3A LCI.

#### **E. 5**

a. Selon l'art. 4 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). 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).

b. Selon l'art. 1 al. 1 let. b LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut notamment, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation.

c. L'art. 3 RCI a trait à l'exploitation rurale. Selon son al. 3, sont réputées constructions de peu d'importance, à la condition qu'elles ne servent ni à l'habitation, ni à l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale, celles dont la surface n'excède pas 50 m<sup>2</sup> et qui s'inscrivent dans un gabarit limité que l'article réglementaire définit. Dans tous les cas, la surface totale des

- 13/21 - A/1314/2015 constructions de peu d'importance ne doit pas excéder 8 % de la surface de la parcelle et au maximum 100 m<sup>2</sup>.

#### **E. 6**

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).

#### **E. 7**

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 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 :

1° le prix du terrain, qui doit être agréé sur la base des prix admis dans chaque zone de développement industriel ou d'activités mixtes,

2° 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,

- 14/21 - A/1314/2015

3° 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.

Aux termes de l'art. 4 al. 2 LZIAM, si la demande porte sur une construction ou une installation de peu d'importance, le DALE peut délivrer d'emblée l'autorisation de construire après en avoir fixé, si nécessaire, les conditions particulières.

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 :

a. dans les secteurs de développement déjà fortement bâtis ;

b. pour des projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité ;

c. pour des projets de constructions ou installations conformes au premier prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département chargé de l'aménagement.

## **E. 8**

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.

## **E. 9**

Est préalablement litigieuse la question de savoir si le changement d'affectation querellé est de « peu d'importance » au sens de l'art. 4 al. 2 LZIAM, les recourants et les intimés se basant sur des définitions différentes.

## **E. 10**

a. La notion de la « construction et installation de peu d'importance », au sens de l'art. 4 al. 2 LZIAM, n'est définie ni par la LZIAM, ni par un règlement.

Les recourants estiment que la notion de « peu d'importance » est prévue à l'art. 3 al. 3 RCI, régissant les constructions en zone rurale.

Cet article n'est toutefois pas susceptible de trouver application dans le cas de l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale, selon les termes mêmes de la disposition. En conséquence, en se limitant à la définition de l'art. 3 RCI, l'on exclurait systématiquement les constructions ou changement d'affectation ayant une destination commerciale, industrielle ou artisanale, de la possibilité d'être considérées comme de peu d'importance et donc de bénéficier de la dérogation prévue à l'art. 4 al. 2 LZIAM, ce qui viderait de son sens l'article précité et serait ainsi contraire à l'esprit de la loi.

- 15/21 - A/1314/2015

De même, les travaux préparatoires relatifs à l'art. 4 al. 2 LZIAM, développés-ci après, ne font jamais mention ni de l'art. 3 al. 3 RCI, ni même du RCI.

b. La jurisprudence, qu'elle ait été rendue sous l'ancienne loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (aLGZDI) ou l'actuelle LZIAM, ne définit pas cette notion dans le cas précis d'un changement d'affectation d'un bâtiment initialement existant sans modification extérieure de la construction. Dans deux affaires récentes, le TAPI a laissé la question ouverte (JTAPI/80/2016 du 28 janvier 2016 et JTAPI/166/2016 du 17 février 2016).

c. La doctrine est également muette à ce sujet.

## **E. 11**

Les termes de « peu d'importance » au sens de l'art. 4 al. 2 LZIAM constituant une notion juridique indéterminée, ils sont soumis à interprétation.

a. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 p. 224). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248).

b. L'interprétation d'une notion indéterminée peut être revue librement par la juridiction de recours, lorsque celle-ci s'estime apte à trancher en connaissance de cause. Cependant, si ces notions font appel à des connaissances spécifiques, que l'autorité administrative est mieux à même d'apprécier qu'un tribunal, les tribunaux administratifs et le Tribunal fédéral s'imposent une certaine retenue lorsqu'ils estiment que l'autorité inférieure est manifestement mieux à même d'attribuer à une telle notion un sens approprié au cas à juger. Ils ne s'écartent en principe pas des décisions prises dans ces domaines par des personnes compétentes, dans le cadre de la loi et sur la base des faits établis de façon complète et exacte (ATF 109 IV 211 ; 109 Ib 219 ; ATA/513/2009 du 13 octobre 2009 consid. 9 et les références citées ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n° 463 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, nos 428 et 508 ;

Pierre MOOR/Alexandre FLUCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, 2012, n° 4.3.3.2 p. 752).

- 16/21 - A/1314/2015

### **E. 12**

a. Comme précédemment vu, ni une interprétation littérale, ni l'interprétation systématique prônée par les recourants, ne permettent de définir la notion querellée. L'interprétation systématique de la loi basée sur le chapitre trop général de l'« aménagement des zones » dans la LZIAM n'a pas non plus d'utilité dans la définition de la notion de construction de « peu d'importance ».

b. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'art. 4 al. 2 LZIAM que l'adoption de celui-ci avait pour but d'alléger les procédures en conférant au DALE la possibilité de traiter seul les requêtes en autorisation de construire portant sur des objets de peu d'importance ou provisoire. La modification de l'art. 4 al. 2 LZIAM, renvoyant aux justifications similaires pour la modification analogue de l'art. 2 LGZD, indique que ladite modification a pour objet de simplifier une procédure excessivement et inutilement lourde, notamment quand il s'agit de statuer sur des constructions telles que des murs, des piscines, des centrales frigorifiques, des couverts à voitures, des portiques de lavage ou des cabines de peintures etc. (MGC 1998 49/VII 6451-6452). Ces indications, vagues et ne concernant que des constructions à proprement parler, ne peuvent pas non plus aider à la résolution de la question litigieuse, si ce n'est que, selon la volonté du législateur, une construction avec destination commerciale peut être qualifiée de « peu d'importance » (ex. portiques de lavage) et donc être traitée uniquement par le DALE, sans passer par le Conseil d'État. Il n'est cependant rien précisé concernant les gabarits entrant dans la notion de « peu d'importance » en ce qui concerne les constructions ou les changements d'affectation d'un bâtiment existant déjà en zone de développement artisanal et industriel.

c. Sous un angle téléologique, l'intimé relève avec pertinence que les demandes soumises à la procédure accélérée (art. 3 al. 7 LCI) ne sont pas compatibles, en termes d'organisation et notamment de délais, avec la procédure de l'art. 4 al. 3 LZIAM. Seule celle prévue pour les cas de « peu d'importance » de l'art. 4 al. 2 LZIAM peut être envisagée.

Par ailleurs, la notion de « peu d'importance » apparaît aussi à l'art. 3 al. 7 LGZD en lien avec les modifications d'un PLQ. Or, la jurisprudence relative à cette dernière disposition porte sur des bâtiments dont les gabarits sont proches des immeubles concernés par la LZIAM. Une comparaison entre les deux législations pourrait plus facilement se justifier qu'un rapprochement entre des bâtiments industriels et la zone villa. Les deux législations découlent d'ailleurs toutes deux de l'art. 30 LaLAT, et les travaux préparatoires précités traitent tant de la LGZD que de la LZIAM.

### **E. 13**

En l'espèce, l'autorisation ne porte pas sur une nouvelle construction, mais sur un changement d'affectation, à l'intérieur d'un bâtiment préexistant, dont l'aménagement n'affectera pas l'extérieur dudit bâtiment.

- 17/21 - A/1314/2015

Certes, cette modification interne s'étendrait sur une surface de plus de 300 m<sup>2</sup>, et prévoirait des installations nouvelles, mais le changement d'affectation concerne une activité initiale

de carrosserie en une épicerie de type « take away ».

L'intimé s'est principalement fondé sur l'argument de la procédure accélérée pour considérer que, dans une telle hypothèse, la procédure de l'art. 4 al. 3 LZIAM n'était pas envisageable.

Compte tenu des considérants qui précèdent, c'est sans excès ni abus du pouvoir d'appréciation conféré à l'administration, que celle-ci a considéré que le changement d'affectation de la carrosserie en une épicerie de type « take away » devait être considéré comme de peu d'importance au sens de l'art. 4 al. 2 LZIAM et bénéficier de la dérogation prévue à l'article précité sans que le Conseil d'État soit tenu de se prononcer sur le projet litigieux. Ceci est d'autant plus vrai que tous les services spécialisés de l'État ont émis des préavis favorables, que le département a dûment suivis. Partant, c'est à juste titre que le TAPI a confirmé le bien-fondé, sur ce point, de la décision querellée.

Le grief des recourants sera ainsi rejeté.

#### **E. 14**

En ce qui concerne l'application de la dérogation en vue d'un changement d'affectation au cas d'espèce, prévue à l'art. 5 al. 1 RAZIDI, la chambre administrative fera sienne l'argumentation du TAPI, qui ne souffre d'aucune critique, par ailleurs non remise en cause par les recourants. Cet article ainsi que l'art. 8 RAZIDI trouvent indubitablement application dans la situation du projet litigieux, ceux-ci prévoyant un régime d'exception pour les entreprises, en zone industrielle, susceptibles de contribuer significativement à la réduction des mouvements pendulaires et à l'accroissement du bien-être des utilisateurs, telles que des épiceries ou cafés-restaurants. Les conditions énumérées et analysées par le TAPI étaient toutes remplies, de sorte que c'est à juste titre qu'il a considéré que le DALE n'avait pas violé le droit en estimant que l'exploitation d'une épicerie « take away » était conforme à la dérogation en cause.

Le fait que le bâtiment concerné soit au bénéfice de la dérogation de l'art. 5 al. 1 RAZIDI n'est pas de nature à influencer le raisonnement qui précède sur la notion de « peu d'importance » au sens de l'art. 4 al. 2 LZIAM, le bâtiment étant sis dans une zone industrielle et artisanale et soumis aux dispositions qui la régisse.

#### **E. 15**

Les recourants invoquent une violation des art. 14 al. 1 let. e LCI et 22 al. 2 let. b LAT. L'activité commerciale prévue par le projet litigieux entraînerait un important trafic supplémentaire sur le chemin Champs-Prévost, accroissant le danger des utilisateurs de la route. Par ailleurs, le parking y afférent ne serait pas adapté à l'utilisation prévue par ledit commerce.

- 18/21 - A/1314/2015

a. Selon l'art. 14 al. 1 let. e LCI, le département peut refuser une autorisation notamment lorsqu'une construction ou une installation peut créer, par sa nature, sa situation ou le trafic que provoque sa destination ou son exploitation, un danger ou une gêne durable pour la circulation.

b. Les dispositions cantonales concernant la limitation quantitative des nuisances n'ont plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral (ATF 117 Ib 157 ; 113 Ib 220). Le droit fédéral laisse subsister les prescriptions cantonales concernant des objectifs

particuliers d'urbanisme, notamment ceux concernant les problèmes de circulation routière (ATF 117 Ib 157).

c. Les normes de protection, tel l'art. 14 LCI, sont destinées à sauvegarder les particularités de chaque zone, en prohibant les inconvénients incompatibles avec le caractère d'une zone déterminée ; elles ne visent pas au premier chef à protéger l'intérêt des voisins. La construction d'un bâtiment conforme aux normes ordinaires applicables au régime de la zone ne peut en principe être source d'inconvénients graves, notamment s'il n'y a pas d'abus de la part du constructeur. Le problème doit être examiné par rapport aux caractéristiques du quartier ou des rues en cause (ATA/127/2009 du 10 mars 2009). La notion d'inconvénients graves est une norme juridique indéterminée, qui doit s'examiner en fonction de la nature de l'activité en cause et qui laisse à l'autorité une liberté d'appréciation. Celle-ci n'est limitée que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/924/2010 du 4 mai 2010).

d. Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis – étant entendu qu'un préavis sans observation équivaut à un préavis favorable – la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA/162/2014 du

#### **E. 18**

Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, sera allouée à M. BUHLER (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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