

GE_GERICHTE A/246/2003 vom 13. Mai 2003

GE Cour de justice, 2003-05-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_246_2003

FR: GE_GERICHTE A/246/2003 du 13 mai 2003

IT: GE_GERICHTE A/246/2003 del 13 maggio 2003

Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; AUTORISATION OU APPROBATION(EN GÉNÉRAL) ; PLAN D'AFFECTATION SPÉCIAL ; RÉVISION(PLAN D'AMÉNAGEMENT) ; INTÉRÊT PUBLIC | La demande d'autorisation de construire des logements provisoires pour requérants d'asile peut être traitée par la voie de procédure accélérée au sens de l'art. 3 al. 7 LCI pour autant qu'un terme à la construction soit prévu dans ladite autorisation. Les pavillons modulaires doivent être en effet qualifiés de "construction provisoire" au sens de la disposition précitée | LGZD.2 ; LALAT.26 ; LCI.3 al.7 ; LCI.14 ; LCI.22

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 lit. a LPA).

E. 2

a. L'article 60 lettre b LPA a la même portée que l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - RS 173.110) (ATA B. du 19 octobre 1993). Le Tribunal administratif applique donc les dispositions cantonales sur la qualité pour agir à la lumière de la jurisprudence fédérale relative à l'article 103 lettre a OJ (ATA Association 1816 du 7 septembre 1993). b. Une association peut recourir soit pour la défense de ses propres intérêts, soit pour la défense des intérêts de ses membres, si ses statuts prévoient un tel but et si un grand nombre de ses membres ont eux-mêmes la qualité pour agir (ATF 121 II 39 consid. 2d/aa p. 46; 120 Ib 59 consid. 1a p. 61; 119 Ib 374 consid. 2a/aa p. 376). c. Ces considérations présupposent cependant que l'association en cause possède la personnalité juridique (ATF 114 Ia 456 ; ATF 104 Ib 318). d. En l'espèce, les statuts de l'association prévoient qu'elle a pour but : (a) de contribuer au bien-être des habitants du à Genève et des habitants des abords de ce chemin; (b) de favoriser leurs relations mutuelles et de favoriser également le développement harmonieux du chemin; (c) de représenter, si nécessaire, les intérêts de ses membres devant les Tribunaux en interjetant tous recours utiles contre des décisions administratives ou autres qui ne donneraient pas satisfaction aux habitants du chemin. Les membres de l'association habitant tous aux abords immédiats du projet litigieux, ils ont un intérêt digne de protection à agir. Touchés directement par la construction contestée et se trouvant dans un rapport de proximité suffisant avec l'objet du litige, ils peuvent invoquer la protection de leurs intérêts particuliers. Ainsi, le Tribunal de céans admettra la qualité pour recourir de l'association et de ses membres agissant à titre individuel dans la présente cause.

E. 3

A teneur de l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) aucune construction ou installation ne peut être créée sans autorisation de l'autorité compétente. a. Par construction, il faut entendre tout bâtiment ou objet analogue, qu'il soit souterrain ou en surface, de même que les constructions et logements provisoires qui sont utilisés pendant un laps de temps non négligeable en un endroit déterminé. En d'autres termes, les constructions et installations couvrent tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement (N. MICHEL, Droit public de la construction, 1996, p. 50 et références citées; P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 213 et références citées). b. L'exigence de conformité à l'affectation de la zone est posée par l'article 22 alinéa 2 lettre a LAT. Cette exigence est une condition de droit fédéral. Le terrain doit être également équipé selon l'article 22 alinéa 2 lettre b LAT. Cette dernière condition se justifie par des motifs relevant d'intérêts de police, notamment l'hygiène et la santé publiques. Enfin l'alinéa 3 de cette disposition réserve la compétence des législateurs fédéral et cantonal d'édicter des règles pertinentes, chacun dans les limites de ses attributions.

E. 4

En vertu de l'article 30 A LALAT, les biens-fonds compris dans les zones définies aux alinéas 1 à 4 de l'article 19 LALAT peuvent être inclus dans une zone de développement affectée à de l'équipement public, c'est-à-dire aux constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Les périmètres définis à cette fin sont créés en fonction d'équipements existants ou en prévision de besoins futurs. La parcelle sur laquelle la construction litigieuse devrait être érigée se trouve en 5ème zone, zone de développement 3, destinée à des équipements publics selon la modification du régime des zones de constructions adoptée par le Grand Conseil le 18 décembre 1987.

E. 5

Selon l'article 2 alinéa 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat: a) d'un PLQ au sens de l'article 3, assorti d'un règlement; b) des conditions particulières applicables au projet, conformément aux articles 4 et 5. L'alinéa 2 ajoute qu'en dérogation à l'alinéa 1, le Conseil d'Etat peut renoncer à l'établissement d'un PLQ dans les périmètres de développement de la 5ème zone résidentielle.

E. 6

L'autorisation dont est recours se fonde sur l'article 3 alinéa 7 LCI, lequel prévoit que le département peut traiter par une procédure accélérée les demandes d'autorisation relatives à des travaux, soumis à l'article 1, portant sur la modification intérieure d'un bâtiment existant ou ne modifiant pas l'aspect général de celui-ci. La procédure accélérée peut également être retenue pour des constructions nouvelles de peu d'importance ou provisoires. A titre exceptionnel, cette procédure peut enfin être adoptée pour des travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence. Dans ces cas, la demande n'est pas publiée dans la Feuille

d'avis officielle (FAO) et le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. L'autorisation est, par contre, publiée dans la FAO. Il convient donc d'examiner si la demande de construire des logements provisoires pour requérants d'asile, en tant que construction nouvelle provisoire, pouvait être traitée par voie de procédure accélérée. Pour répondre à cette question il faut préalablement rappeler le contexte historique dans lequel l'APA a été adoptée, puis ensuite déterminer ce que l'on entend par le terme " provisoire". Cela permettra également de savoir si un PLQ s'avère ou non nécessaire en application de l'article 2 LGZD précité.

E. 7

a. L'APA a été introduite par la modification législative du 18 décembre 1987. Jusqu'alors, toute demande d'autorisation de construire était soumise à la procédure prévue à l'article 3 LCI, procédure qui s'était révélée relativement lourde pour des travaux mineurs, tels que modification de quelques galandages à l'intérieur d'un immeuble, remplacement de la toiture d'un bâtiment, travaux de façades, constructions de peu d'importance - telles que muret, portail, adjonction d'une cheminée, etc. -. Pendant de nombreuses années, le département a traité ce genre de demandes sous forme d'autorisations par lettre dite "APL", dont le tribunal de céans a eu l'occasion de relever qu'elle n'était pas prévue par la loi et qu'elle était donc nulle (ATA B. du 1er mai 1985). Pour pallier cette situation insatisfaisante, une modification de procédure s'imposait, ce d'autant plus que le département désirait maintenir, pour certains travaux, une procédure facilitée et accélérée. Cette procédure devait en outre permettre de soulager la police des constructions surchargée de travail. C'est dans ce contexte qu'a été élaboré le projet de loi permettant de modifier la procédure d'autorisation par lettre pour la remplacer par une APA, applicable aux demandes d'autorisation de construire portant sur des travaux de peu d'importance ou ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment existant. D'emblée, il a été prévu que les APA feraient l'objet d'une publication dans la FAO et que la commune du lieu de situation en serait informée. La notion de "travaux de peu d'importance" devait s'analyser par rapport à l'article 1 LCI, auquel échappaient les travaux simples (entretien, etc.). La lecture des travaux préparatoires démontre que le législateur entendait bien limiter l'APA à des objets de peu d'importance, soit essentiellement à des projets de modification intérieure d'un bâtiment ne touchant ni les façades ou l'esthétique du bâtiment ou encore sa situation (Mémorial des séances du Grand Conseil du 10 décembre 1987, pp. 6971 ss, notamment 6972, 6979). L'article 3 alinéa 5 (nouveau) a finalement été adopté dans la teneur suivante: "Le département peut traiter par procédure accélérée les demandes d'autorisation portant sur des travaux de peu d'importance soumis à l'article 1 ou ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment existant. Dans ce cas, la demande n'est pas publiée dans la FAO et le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. En revanche, l'autorisation est publiée dans la FAO et son bénéficiaire est tenu, avant l'ouverture du chantier, d'informer par écrit les locataires et, le cas échéant, les copropriétaires de l'immeuble concerné, des travaux qu'il va entreprendre. Une copie de l'autorisation est envoyée à la commune intéressée". b. A l'occasion d'une révision de la LCI, le législateur s'est à nouveau penché sur la procédure accélérée - devenue dans l'intervalle l'alinéa 6 de l'article 3. On peut ainsi lire dans le Mémorial du 18 septembre 1992 : "Entrée en vigueur en décembre 1987, la procédure accélérée dite APA a donné entière satisfaction. Elle permet, en effet, de simplifier tant la composition que l'instruction des dossiers auxquels elle s'applique, facilitant ainsi la tâche des requérants et des services du département" (p. 4657). Les députés ont toutefois relevé que la pratique avait permis de mettre en évidence que le contenu de cette disposition devait être précisé,

notamment en ce qui concernait sa portée. La référence aux travaux de peu d'importance n'était pas opportune, dès lors qu'elle ne figurait pas à l'article 1 de la loi. Il était donc préférable de préciser que la procédure accélérée pouvait être utilisée pour des projets portant sur des travaux soumis à l'article 1 précité, à condition qu'ils portent sur la modification intérieure d'un bâtiment ou ne modifie pas l'aspect général de celui-ci. L'APA devait également s'appliquer pour les constructions nouvelles de peu d'importance ou provisoires, voire également à titre exceptionnel, pour des travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence. S'agissant de constructions nouvelles de peu d'importance, étaient citées les piscines, cabanes de jardin ou vérandas, dans la mesure où elles étaient compatibles avec les normes de la zone de construction dans lesquelles elle étaient projetées. Quant aux constructions provisoires, la nécessaire remise en état des lieux en fin d'autorisation et le fait qu'elles étaient fréquemment liées à une situation d'urgence justifiaient qu'elles puissent être traitées par une procédure accélérée. L'alinéa 6 a donc été modifié dans sa teneur actuelle.

E. 8

Reste à examiner ce que l'on entend par le terme "provisoire". a) Le petit Robert définit ledit terme par "qui existe, qui se fait en attendant autre chose, qui est destiné à être remplacé (opposé à définitif)". b) Le législateur genevois parle d'une part de constructions "fréquemment liées à une situation d'urgence", et d'autre part de "nécessaire remise en état des lieux en fin d'autorisation". c) Bien que l'article 3 alinéa 7 LCI ne traite pas explicitement de la nécessaire limite dans le temps d'une autorisation provisoire, il se justifie néanmoins qu'un terme à la construction litigieuse soit prévu. Il s'agit en effet d'éviter que le provisoire mis en place dans le cadre d'une procédure accélérée ne dure, comme cela s'est déjà produit de par le passé pour certains aménagements construits à Genève. Une lecture attentive du rapport de la commission LCI chargée d'étudier le projet de loi modifiant la teneur actuelle de l'article 3 alinéa 7 LCI et le Mémorial démontre d'ailleurs que tel était bien le souhait du législateur. L'adoption de l'APA visait en effet à alléger les procédures lourdes dans des cas bien déterminés. Permettre l'utilisation de la voie de l'APA pour des constructions provisoires qui risqueraient de durer en l'absence d'un terme, viderait de son sens le but recherché par le législateur. Il est donc indispensable, pour qu'une telle autorisation soit délivrée, qu'une limite soit fixée. d) Il ressort de cette analyse qu'un projet peut être qualifié de provisoire pour autant que cumulativement la construction projetée ait un caractère urgent, qu'elle puisse être enlevée facilement, et qu'un terme à son existence soit prévu.

E. 9

a. En l'espèce, il ne peut être contesté que le bloc préfabriqué de trois étages sans vide sanitaire est provisoire, en raison de son mode de réalisation. Il peut être enlevé facilement et sans frais démesurés en fonction de l'évolution de la situation de l'hébergement des requérants d'asile. b. L'urgence de la situation, tel que le législateur genevois l'entend en matière de constructions nouvelles provisoires, n'est pas non plus contestable. Au vu du dossier, en moyenne 27 requérants d'asile arrivent à Genève chaque semaine, personnes qu'il faut loger nécessairement et en d'autres lieux que dans les locaux de la protection civile qui n'ont pas vocation à être utilisés pour pallier une situation de pénurie de logements en matière d'asile. Selon le DAEL, il n'y a pas, à proprement parler, un problème d'afflux, mais les structures d'accueil sont engorgées, parce que les requérants qui bénéficient de l'asile ont les mêmes problèmes à trouver un logement que la population autochtone. Ces réfugiés

restent donc dans les structures d'accueil qu'ils "encombrent". De plus, l'exécution des renvois est une tâche difficile, faute de papiers d'identité ou de titres de voyage que la Confédération est incapable de fournir. La mise en place de structures d'accueil provisoires au moyen de pavillons modulaires se justifie dans ce contexte. En tout état, la construction projetée vise à recevoir 54 personnes, ce qui correspond à une occupation totale de 354 requérants sur le site, si l'on prend en considération les logements déjà occupés dans le bâtiment existant. Celui-ci prévoyait au départ une capacité de 350 personnes, mais ne peut accueillir que 300 réfugiés compte tenu des raisons évoquées dans le courrier du DAEL du 17 avril et résumées dans la partie en fait. En d'autres termes, la situation n'est pas modifiée par rapport à ce qui était initialement prévu et qui avait l'aval des recourants. c. En revanche, aucun terme n'a été fixé à l'existence du bâtiment projeté. Le Tribunal de céans estime qu'un délai de trois ans dès l'échéance des travaux est adéquat. A l'échéance du délai il appartiendra à l'autorité administrative de prendre les mesures pour remettre la parcelle en son état antérieur. Le recours est par conséquent bien fondé sur ce point.

E. 10

Les recourants reprochent enfin à la commission d'avoir violé leur droit d'être entendu à deux reprises, en premier lieu en ne leur faisant pas parvenir le PLQ relatif à l'APA du 2 août 1999, et en deuxième lieu de n'avoir pas motivé les raisons pour lesquelles les articles 4, 44 alinéa 2 RALCI et 13 LPE ne trouvaient pas application en l'espèce. S'agissant du PLQ, cette question a été résolue devant la commission, puisque le DAEL a fait savoir qu'il n'en existait pas pour le périmètre concerné. Quant à l'insuffisance de la motivation de la décision de la commission, le Tribunal fédéral a rappelé que le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101), implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14/15). La motivation d'une décision est toutefois suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé, sans qu'elle soit tenue de répondre à tous les arguments avancés (SF 1994 p. 161 consid. 1b p. 163 ; ATF 117 Ia 1 consid. 3a). L'autorité intimée n'avait donc pas, quoi qu'en pensent les recourants, à examiner dans le détail et à discuter tous les moyens qu'ils avaient soulevés. Elle pouvait au contraire restreindre, comme elle l'a fait, son examen aux arguments qui lui paraissaient revêtir le plus de pertinence. Le grief est mal fondé.

E. 11

Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'examiner la demande de retrait de l'effet suspensif.

E. 12

Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. Un émolument réduit, de CHF 500.-, sera mis à la charge des recourants. Une indemnité de CHF 1000.- sera allouée aux recourants à la charge de l'Etat de Genève.