

GE_GERICHTE A/323/2016 vom 19. Dezember 2017

GE Cour de justice, 2017-12-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_323_2016

FR: GE_GERICHTE A/323/2016 du 19 décembre 2017

IT: GE_GERICHTE A/323/2016 del 19 dicembre 2017

Regeste

CONSTRUCTION ET INSTALLATION ; PERMIS DE CONSTRUIRE ; PLAN DE ZONES ; PLAN DIRECTEUR ; POUVOIR D'APPRÉCIATION ; EXCÈS ET ABUS DU POUVOIR D'APPRÉCIATION ; BUT D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ; IMMEUBLE D'HABITATION ; AMÉNAGEMENT INTÉRIEUR ; COMMERCE ET INDUSTRIE | Aménagement intérieur de deux locaux ayant une affectation artisanale afin d'y exploiter des cabinets de thérapie et de consultation. Le RPUS ne contenant aucune définition précise de la notion de « transformation d'un bâtiment », sa systématique indique que l'art. 10 RPUS constitue une lex specialis par rapport à l'art. 8 RPUS. Dans la mesure où au sens de ces dispositions, la notion de transformation implique un gain de surface de plancher, tel n'est pas le cas de l'aménagement intérieur. Cette hypothèse doit dès lors être analysée uniquement sous l'angle d'un éventuel changement d'affectation. Tant l'emplacement que les caractéristiques des locaux en question les rendent impropres à l'exercice d'une activité artisanale ou à l'habitation. Le département n'a donc aucunement excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation. Recours rejeté. | LCI.3.al3; RPUS.10; LaLAT.19; LEx.15A; RPUS.3; RPUS.8

Erwägungen

E. 2

, justifiait également de privilégier une affectation plus homogène et plus compatible avec les habitations environnantes, tout en supportant les nuisances émises par la discothèque. Une telle pratique avait été admise dans d'autres cas par la jurisprudence. Cela étant, en cas d'approche contraire, il convenait d'appliquer une dérogation au sens de l'art. 14 RPUS, compte tenu de l'utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments que les normes de protection contre le bruit en lien avec les logements environnants et le contexte de la cour exigeaient impérieusement. Ainsi, le DALE, en tant qu'autorité directrice et face à la position de principe exprimée par la ville, ne pouvait, dans le cadre de la pesée des intérêts à effectuer et de son propre pouvoir d'appréciation, qu'écarter le préavis de celle-ci. 17) Le 9 novembre 2016, le mandataire de Mme SIGNORELLI a rappelé la configuration particulière des locaux et de la parcelle concernés. En particulier, le bâtiment était inapte à accueillir de l'artisanat en raison de sa configuration. La dimension de l'escalier menant à l'étage ne permettait pas de l'emprunter avec des objets encombrants, les portes étaient petites, les espaces exiguës et les sols en parquet naturel délicat. Seul un petit couloir menait à la cour intérieure, aucun accès motorisé n'était possible. Il était nécessaire de passer par le hall de l'immeuble pour accéder à la cour intérieure. Le bâtiment faisait également front, à 10 m, à dix-neuf appartements qui s'ouvraient avec des séjours et des chambres sur la cour intérieure commune. Sur la parcelle voisine, un bâtiment identique, accueillant une famille, partageait un mur mitoyen avec celui-ci. 18) Dans sa réplique du 13 décembre

2016, la ville a relevé que l'architecte alléguait pour la première fois que le bâtiment était impropre à accueillir de l'artisanat, alors qu'il s'agissait de sa première affectation. L'ensemble de la surface de chaque local, dont les différentes composantes étaient étroitement liées, était en l'espèce affecté à de l'artisanat. L'art. 10 al. 1 2^{ème} phrase RPUS ne pouvait justifier l'affectation de surfaces artisanales à l'activité tertiaire. Ni le RPUS ni la législation cantonale n'assimilaient les surfaces artisanales, fussent-elles mixtes, à des surfaces commerciales. Le DALE ne l'avait jamais interpellée sur la question de son désaccord à une dérogation au RPUS, de sorte que son accord tacite sur cette question ne pouvait être présumé. L'autorisation de construire ne mentionnait pas non plus que le DALE avait accordé l'autorisation de construire en dérogation à l'art. 14 RPUS, comme l'imposaient les art. 14 al. 2 RPUS et 3 al. 5 LCI. Pour le surplus, elle reprenait son argumentation précédente.

19) Le 15 juin 2017, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

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

2) La qualité pour recourir de la ville est fondée sur l'art. 145 al. 2 LCI et admise par la jurisprudence de la chambre de céans (ATA/116/2013 du 26 février 2013 consid. 2 ; ATA/70/2013 du 6 février 2013).

3) Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresse de la loi (art. 3 al. 3 LCI).

Selon la jurisprudence, la chambre administrative 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 ces dernières. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'est pas écarté 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 (ATA/86/2015 du 20 janvier 2015 consid. 5d ; ATA/581/2014 du 29 juillet 2014 consid. 5b et les références citées). 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/86/2015 précité consid. 5d ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014 consid. 11b ; ATA/719/2013 du 29 octobre 2013 consid. 6c ; ATA/539/2009 du 27 octobre 2009 consid. 4b).

4) La ville invoque la violation de l'art. 10 RPUS, dont les conditions n'auraient pas fait l'objet d'un examen détaillé.

5) Afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction au sens de l'art. 19 LaLAT, et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique, les communes élaborent en collaboration avec l'État et adoptent des plans d'utilisation du sol (ci-après : PUS) approuvés par leur conseil municipal (art. 15A al. 1 loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 - LExt - L 1 40).

6) a. En vue de favoriser la qualité de vie en ville, les PUS élaborés par la ville, 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 (art. 1 al. 1 RPUS). À cette fin, ce règlement

répartit notamment en logement et en activités (administration, commerces, artisanat) les surfaces brutes de plancher supplémentaires obtenues par des transformations de bâtiments (surélévation, aménagement de combles) ou par des constructions nouvelles (art. 1 al. 2 let. b RPUS). Ces dispositions s'appliquent aux quatre premières zones à bâtir au sens de l'article 19 LaLAT et dans leurs zones de développement au sens de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35). Elles s'appliquent aussi bien aux constructions existantes qu'aux constructions nouvelles (art. 2 al. 1 RPUS).

b. Le Tribunal fédéral a jugé que le RPUS était édicté en conformité avec les art. 15A ss LExt, et qu'il était d'intérêt public d'encourager une certaine diversité des activités dans l'agglomération urbaine, ce qui impliquait concrètement de protéger les branches menacées (arrêts du Tribunal fédéral 1C_253/2013 du 1^{er} novembre 2013 ; 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 9.2). De même, il a considéré qu'une nouvelle réglementation était admissible même si elle pouvait avoir des répercussions susceptibles d'être qualifiées de politique économique, par exemple en favorisant une catégorie d'entreprises par rapport à d'autres, pour autant que l'objectif principal relève de l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_453/2007 du 10 mars 2008 consid. 8.2).

7) a. L'art. 10 RPUS prévoit qu'en cas de démolition-reconstruction ou de transformation d'un bâtiment affecté principalement à des activités industrielles ou artisanales, une surface de plancher au moins équivalente à la moitié de la surface initiale doit être destinée à des activités industrielles ou artisanales, compatibles avec l'habitat. S'il est démontré que les conditions d'utilisation sont inadéquates à de telles activités, ces surfaces sont alors destinées au logement, dans la mesure où les critères d'habitabilité peuvent être satisfaits. Pour le solde des surfaces de plancher, l'art. 7 RPUS est applicable (art. 10 al. 1 RPUS). En cas de démolition-reconstruction ou de changement d'affectation d'un immeuble n'ayant pas une destination administrative, industrielle, commerciale ou culturelle, le nouveau bâtiment doit être affecté au logement, selon les taux fixés par l'art. 7 (art. 10 al. 2 RPUS).

L'art. 10 RPUS s'attache ainsi à lutter contre un phénomène lié à l'emprise croissante du secteur tertiaire en ville, à savoir la disparition progressive des activités industrielles et artisanales, alors que celles-ci sont source d'animation et permettent aux habitants du centre-ville de bénéficier de services de proximité au lieu de se rendre en dehors du centre, là où la plupart de ces activités sont déplacées. L'expansion grandissante du secteur tertiaire a été mise en évidence par l'étude d'impact de 1993 : cette étude a notamment constaté que, lors d'opérations de restructuration ou de reconstruction totale, les grands ensembles industriels se réinstallaient dans des zones industrielles périphériques et les petites unités sises dans les bâtiments affectés à l'industrie et à l'artisanat disparaissaient la plupart du temps (Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville du 14 septembre 1993, p. 851 ss). Il est dès lors d'intérêt public d'encourager une certaine diversité des activités dans l'agglomération urbaine, ce qui implique concrètement de protéger les branches menacées. Et si le maintien des activités industrielles et artisanales n'est pas possible, l'art. 10 RPUS favorise la création de nouveaux logements, ce qui permet de lutter contre la pénurie et relève également de l'intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 1C_317/2009 précité consid. 9.2 ; ATA/422/2015 du 5 mai 2015).

b. Les notions de surfaces inadéquates pour des activités industrielles ou artisanales et d'habitabilité constituent des notions juridiques indéterminées laissant un certain pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci n'étant limitée que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/451/2014 du 17 juin 2014 consid. 7d ; ATA/59/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/646/1997 du 23 octobre 1997).

c. Aux termes de l'art. 3 RPUS définissant les notions principales de ce règlement, il faut

entendre par surélévation, la transformation de tout bâtiment ayant pour conséquence un gain maximum de deux niveaux (al. 4). Selon l'art. 8 RPUS visant les règles applicables en cas de surélévation ou d'aménagement de combles, lorsque les travaux de surélévation ou d'aménagement de combles concernent un bâtiment d'habitation, les surfaces brutes de plancher supplémentaires doivent être affectées au logement (al. 1). L'affectation des autres types de bâtiments est soumise aux art. 6 et 7 RPUS, sous réserve d'incompatibilité de ces logements avec la conception du bâtiment (al. 2). 8) Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon 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 142 II 388 consid. 9.6.1 ; 138 II 557 consid. 7.1 et les références citées ; ATA/1100/2017 du 18 juillet 2017 ; ATA/1099/2017 du 18 juillet 2017). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 142 II 388 consid. 9.6.1 ; ATF 139 II 49 consid. 5.3.1 ; ATA/212/2016 du 8 mars 2016). 9) a. En l'espèce, par décision du 25 janvier 2006, le DALE a accordé l'autorisation de construire complémentaire DD 94'717/3-7, permettant ainsi un retour à l'affectation d'origine du bâtiment sur cour, à savoir des ateliers. Celle-ci est donc bien désormais artisanale. N'ayant fait l'objet d'aucune contestation, cette décision est entrée en force, de sorte qu'elle ne saurait être remise en cause par l'intermédiaire de cette procédure. S'agissant de la décision dont est recouru in casu, portant uniquement sur l'aménagement intérieur de deux ateliers, la recourante s'est contentée, dans son préavis défavorable du 12 novembre 2015, de demander la suppression du bâtiment sur cour concerné, n'exposant aucun argument quelconque à cet égard. Cela étant, elle a fait valoir ultérieurement qu'au regard de l'art. 10 RPUS, applicable aux seuls bâtiments artisanaux ou industriels, l'affectation de la quasi-totalité de la surface de plancher à des cabinets de thérapie et de consultation impliquait une soustraction à une affectation artisanale. À la lecture des dispositions générales du RPUS, il apparaît que celui-ci ne contient aucune définition précise de la notion de « transformation d'un bâtiment ». Il ressort néanmoins des art. 1 al. 2 let. b et 3 al. 4 RPUS que celle-ci concerne en particulier les surélévations et les aménagements de combles, aboutissant à un gain de surface de plancher. Sous l'angle de la systématique du règlement, l'art. 8 RPUS vise l'affectation des bâtiments d'habitation, de même que celle des autres types de bâtiments en cas de surélévation ou d'aménagement des combles. En parallèle, l'art. 10 al. 1 RPUS tend à régir précisément l'affectation des bâtiments artisanaux ou industriels en cas de « démolition-construction ou de transformation » en prévoyant qu'une surface de plancher définie, soit au moins équivalente à la moitié de la surface initiale, doit être destinée à des activités industrielles et artisanales, compatibles avec l'habitat. Dans cette perspective, l'art. 10 al. 1 RPUS constitue davantage une *lex specialis* à l'art. 8 RPUS, réglementant de manière spécifique l'affectation des bâtiments artisanaux ou industriels par rapport à tous les autres types de bâtiments, afin d'assurer qu'une superficie minimale de surface de plancher soit, dans tous les cas, conservée pour ces activités, dans le but d'éviter leur disparition du centre-ville. Tant le DALE que les premiers juges ont donc

considéré à juste titre que l'art. 10 al. 1 RPUS n'avait pas vocation à s'appliquer en l'espèce, les travaux visés par l'autorisation de construire APA 43'606 n'ayant pas pour objectif de créer des surfaces brutes de plancher supplémentaires. b. En revanche, les changements d'affectation de bâtiments artisanaux sont clairement mentionnés à l'art. 10 al. 2 RPUS. Celui-ci prévoit qu'en cas de démolition-reconstruction ou de changement d'affectation d'un immeuble n'ayant pas une destination administrative, industrielle, commerciale ou culturelle, le nouveau bâtiment doit être affecté au logement, selon les taux fixés par l'art. 7 RPUS. Tel que rappelé précédemment, le changement d'affectation des locaux concernés est désormais définitif et exécutoire. Il est dès lors incontestable qu'il ne s'agit plus d'habitation mais de locaux artisanaux. Cette dernière notion, s'entrecroisant avec celle d'activités, n'est toutefois pas clairement définie par le RPUS. Si les art. 1 al. 2 let. a et 3 al. 4 RPUS visent diverses activités, dont l'artisanat, l'art. 10 RPUS, en tant que lex specialis, distingue cependant les bâtiments artisanaux ou industriels comme une sorte de sous-catégorie à part entière. Même à considérer que l'art. 10 al. 2 RPUS doit s'appliquer en cas de changement d'affectation entre des ateliers et des cabinets de thérapie et de consultation, il n'apparaît pas que le DALE ait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation, ni violé le RPUS. En effet, pour faire droit à la demande d'autorisation de construire de Mme SIGNORELLI, le DALE s'est appuyé sur un dossier complet, ainsi que sur les préavis favorables de tous les services et commissions consultés, à l'exception de celui de la recourante. Il en ressort que les ateliers concernés présentent des caractéristiques telles, notamment en raison de leur configuration et de leur emplacement, qu'elles les rendent inadaptés aussi bien à toutes activités industrielles ou artisanales qu'à l'habitation. D'une part, leur situation en retrait, accessible uniquement par un couloir intérieur et sans accès motorisé, dans une cour bordée d'immeubles d'habitation, les rend impropres à l'exercice d'une activité artisanale ou industrielle, par nature source de nuisances notamment sonores. La taille des locaux, leur disposition et leur accès restreint ne leur permettent pas non plus d'avoir une fonction de dépôt ou de stockage. D'autre part, quant au critère de l'habitabilité, le vis-à-vis avec les séjours des appartements de l'immeuble situé en face en limite fortement l'intimité nécessaire à des locataires. C'est sans compter les nuisances sonores nocturnes engendrées par l'activité de la discothèque voisine, jouxtant le bâtiment présentant une insonorisation insuffisante. À cet égard, la recourante ne conteste pas que le propriétaire ait effectivement tenté en vain de loger des locataires, les désagréments engendrés étant réellement insupportables pour un habitant. Elle n'a d'ailleurs pas non plus recouru contre la décision du 25 janvier 2006 accordant le changement d'affectation pour ce motif. En conséquence, la recourante ne saurait mettre en doute la légalité d'un changement d'affectation, uniquement pour rendre inutile un bâtiment, dans le but d'en provoquer la démolition. Le grief doit être écarté. 10) Mal fondé, le recours est rejeté. 11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la ville, qui ne défend en l'espèce pas sa propre décision (art. 87 al. 1 LPA), ainsi qu'une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, allouée à Mme SIGNORELLI (art. 87 al. 2 LPA) à la charge de la ville. * * * * *