

GE_GERICHTE A/3734/2013 vom 28. Oktober 2014

GE Cour de justice, 2014-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3734_2013

FR: GE_GERICHTE A/3734/2013 du 28 octobre 2014

IT: GE_GERICHTE A/3734/2013 del 28 ottobre 2014

Regeste

QUALITÉ POUR RECOURIR; ASSOCIATION; ASSOCIATION; BUT(EN GÉNÉRAL); CONSTRUCTION ET INSTALLATION; PERMIS DE CONSTRUIRE; AUTORISATION DÉROGATOIRE(PERMIS DE CONSTRUIRE); PRISE DE POSITION DE L'AUTORITÉ; EXCÈS ET ABUS DU POUVOIR D'APPRÉCIATION; DROIT DE CARACTÈRE CIVIL; SERVITUDE; BUT(EN GÉNÉRAL) | Depuis la modification de ses statuts de mars 2012, l'ASLOCA se voue par pur idéal aux questions relatives à l'aménagement du territoire. Elle dispose en conséquence de la qualité pour recourir contre les décisions prises sur la base de la LCI et touchant à ces questions (en l'espèce, décision d'affectation d'un bâtiment à construire), en application de l'art 145 al. 3 LCI. La délivrance d'autorisations de construire successives portant sur des projets différents, afférents à une même parcelle, n'est pas interdite par la loi. Les prises de positions du conseil administratif de la ville de Genève (CA), prises en application de l'art. 14 RPUS (accord ou refus d'une autorisation dérogatoire), doivent se référer à cette disposition pour ne pas être confondues avec les préavis délivrés dans le cadre des autorisations de construire. En faisant valoir des motifs étrangers aux buts d'intérêt public poursuivis par la loi applicable (non aboutissement de négociations portant sur une servitude de hauteur concernant un autre projet), le CA a excédé le pouvoir d'appréciation conféré par la loi et violé en conséquence le principe de la légalité. Bien que son accord soit d'ordinaire nécessaire pour que l'autorisation puisse être délivrée, cette situation autorisait le département à procéder seul à la pesée des intérêts en cause et à s'écarter de la position de cette autorité. | LCI.1 ; LCI.3.al3 ; LCI.4.al5 ; RPUS.7 ; RPUS.14 ; LAC.48 ; LPA.61

Erwägungen

E. 2

construit sur la parcelle devait rester affectée à une activité industrielle et artisanale compatible avec l'habitat et le sol. Les surfaces supplémentaires de plancher devaient par ailleurs respecter la clé de répartition fixée à l'art. 7 RPUS (80 % de logements). Une demande de dérogation motivée et faisant la démonstration que le bâtiment ne pouvait recevoir des activités industrielles et artisanales devait être adressée au conseil administratif, sur le fondement de l'art. 14 RPUS. Enfin, le projet était une variante peu satisfaisante de la demande initiale DD 103'179-4. Deux requêtes en autorisation de construire ne pouvant être délivrées concernant un même objet, il convenait d'attendre qu'il soit statué sur la modification de la servitude susmentionnée. 9) Le 7 mars 2013, la ville a délivré un nouveau préavis défavorable. Elle retirait ses objections relativement à l'absence de conformité du projet au RPUS mais persistait dans le fait que celui-ci était une variante peu satisfaisante du projet initial et qu'il fallait attendre la décision des tribunaux civils relative à la servitude litigieuse. 10) Par décision du 10 octobre 2013, le département a

délivré l'autorisation de construire sollicitée, publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 18 octobre 2013. 11) Le 18 novembre 2013, l'Asloca a recouru contre cette décision auprès du TAPI, en faisant valoir une violation de l'art. 7 RPUS - qui imposait que 80 % des surfaces construites dans le secteur soient affectées à du logement - et de l'art. 14 RPUS, le conseil administratif n'ayant pas accordé la dérogation précitée. Entendue par le TAPI, la représentante de la ville a précisé que la dérogation accordée par le conseil administratif le 23 septembre 2010 n'était valable que pour la demande initiale (DD 103'179-4). Le conseil administratif ne s'était pas prononcé sur une telle dérogation dans le cadre de la demande subséquente, car le conseil municipal (ci-après : conseil municipal), opposé à l'octroi de cette dérogation, ne lui avait pas transmis le dossier. Les positions des deux conseils étaient opposées, raison pour laquelle le conseil administratif avait modifié sa position dans le cadre du second projet. Le montant de l'indemnité pour la servitude litigieuse avait été abaissé par le conseil municipal à CHF 250'000.-. Le litige était par ailleurs toujours pendant devant les tribunaux civils. 12) Par jugement du 30 avril 2014, le TAPI a admis le recours de l'Asloca. La seconde requête d'autorisation de construire ayant été enregistrée sous un nouveau numéro de procédure par le département, elle était totalement distincte de la première et nécessitait une nouvelle dérogation de la part du conseil administratif. L'instruction de la cause avait démontré que cette autorité n'avait jamais statué sur une telle dérogation dans le cadre de cette procédure, en raison du préavis négatif décerné par la ville le 7 mars 2013. Le projet violait dès lors l'art. 7 al. 1 RPUS qui exigeait que le 80 % des surfaces soient affectés à du logement. 13) Par acte du 2 juin 2014, la société a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation, à la confirmation de l'autorisation de construire délivrée par le département le 10 octobre 2013, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure. La dérogation accordée par le conseil administratif en date du 23 septembre 2010 s'était fondée sur les caractéristiques de la parcelle, qui n'avaient pas changé. Hormis la hauteur, le bâtiment projeté était par ailleurs identique au premier. Le changement de position du conseil administratif ne s'expliquait que par l'opposition du conseil municipal, qui avait pour seul but de faire pression sur elle pour la contraindre à payer l'indemnité demandée pour lever la servitude. Le refus du conseil municipal de transmettre le dossier au conseil administratif pour qu'il statue sur la dérogation était constitutif d'un abus de droit et contraire à la bonne foi. Il avait conduit à un déni de justice que le département avait réparé en délivrant l'autorisation litigieuse. 14) Le 3 juin 2014, le TAPI a déposé son dossier, sans observations. 15) Le 1^{er} juillet 2014, le département a conclu à l'admission du recours et à la confirmation de son autorisation de construire du 10 octobre 2013. La qualité pour recourir de l'Asloca aurait dû être déniée par le TAPI. En effet, cette association ne se vouait pas, par pur idéal, à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire. Son recours aurait dû être déclaré irrecevable. En changeant de position dans le second projet, alors que celui-ci était identique au premier sous réserve de la hauteur du bâtiment projeté, la ville s'était comportée de manière contraire à la bonne foi et avait abusé de son pouvoir d'appréciation en défendant ses seuls intérêts financiers. L'art. 3 al. 3 de loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - RS L 5 05) l'autorisait à s'écarter du préavis d'une commune lorsque celui-ci apparaissait contraire à l'intérêt public. Même si formellement, le préavis de la ville était défavorable, la procédure avait établi que le refus de dérogation provenait de la pression du conseil municipal sur le conseil administratif. Or, seule cette dernière autorité était compétente pour statuer sur ladite

dérogation. 16) Le 1^{er} juillet 2014, l'Asloca a conclu au rejet du recours, pour des motifs qui se recoupent avec ceux développés par le TAPI dans son jugement. 17) Le 16 juillet 2014, la société a répliqué en persistant dans ces conclusions. Elle se joignait à l'appréciation du département, selon laquelle le TAPI aurait dû dénier à l'ASLOCA la qualité pour recourir devant lui. Sur le fond, l'ASLOCA faisait valoir exactement les mêmes griefs que ceux qu'elle avait soulevés dans son recours contre la première autorisation délivrée et pour lesquels elle avait été déboutée par un jugement entré en force. Son comportement relevait de l'abus de droit et violait le principe de la bonne foi. 18) Le 14 août 2014, l'Asloca s'est déterminée sur sa qualité pour recourir devant le TAPI. Celle-ci lui était accordée par l'art. 145 al. 3 LCI, dont elle remplissait les conditions, depuis la modification de ses statuts en mars 2012. Elle réunissait par ailleurs les conditions du recours corporatif, car vingt-neuf de ses membres demeuraient dans des immeubles immédiatement contigus au bâtiment projeté. Elle avait été également partie à la procédure précédente, sans que sa qualité pour recourir n'ait été mise en cause. La tardiveté de ce grief le rendait enfin irrecevable. 19) Le 5 septembre 2014, 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 recourante considère que le TAPI aurait dû dénier à l'Asloca la qualité pour recourir devant lui. a. La qualité pour recourir de l'Asloca ne peut se fonder sur l'art. 45 al. 5 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), car cette loi n'est pas applicable en l'espèce (art. 1 LDTR). b. Selon l'art. 145 al. 3 LCI, les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites, ont la qualité pour recourir. Selon la jurisprudence, tant fédérale que cantonale, une association dont les statuts poursuivent la défense des intérêts de ses membres sans se vouer exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites, ne dispose pas de la qualité pour recourir prévue à l'art. 145 al. 3 LCI (arrêt du Tribunal fédéral 1P.595/2003 du 11 février 2004, consid. 2.2 et 2.3 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 ; ATA/742/2010 du 2 novembre 2010). 3) La chambre de céans a jugé à de nombreuses reprises que le but premier de la recourante, selon ses statuts antérieurs au 7 mars 2012, consistait dans la défense de ses membres, en particulier dans leur assistance juridique. En conséquence, l'association ne se vouait pas par pur idéal aux questions visées à l'art. 145 al. 3 LCI (ATA/720/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/425/2012 précité ; ATA/50/2012 du 24 janvier 2012 ; ATA/664/2011 du 18 octobre 2011). 4) En mars 2012, l'ASLOCA a modifié ses statuts, dont l'art. 1^{er} a désormais la teneur suivante : « Article 1 Buts : Sous la dénomination « ASLOCA » (Association Genevoise des Locataires), il est fondé, selon les articles 60 et ss CCS, une association, à but idéal et sans but lucratif, ayant son siège à Genève. Sa durée est indéterminée. Elle a pour but de représenter les locataires et de promouvoir la qualité de leur habitat en renforçant le maintien et le développement de logements répondant aux besoins de la population quant à leurs loyers, à leurs coûts, à leurs qualités d'habitabilité, de confort, d'environnement. Elle a également pour but de renforcer le maintien et le développement de logements sociaux et de logements pour les locataires, conservant des loyers et des prix abordables pour l'ensemble de la population ». 5) II

découle de ses nouveaux statuts que l'Asloca a pour but de défendre, d'une manière générale et de manière non ciblée sur ses seuls membres, mais cas échéant, à travers eux, la situation de tous les locataires du canton - qui représentent la très grande majorité de la population - en veillant au développement d'un marché locatif de qualité, suffisant et accessible au plus grand nombre. Comme l'indique l'al. 1^{er} de son art. 1, ce but est idéal. Il relève de l'aménagement du territoire, ce domaine recouvrant notamment l'affectation des bâtiments construits et à construire (art. 12 et 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). Depuis la modification de ses statuts, l'Asloca doit ainsi être considérée comme se vouant, par pur idéal, à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, au sens de l'art. 145 al. 3 LCI. Au vu de ces éléments, sa qualité pour recourir devant le TAPI, contre une décision d'affectation d'un bâtiment à construire, était acquise. Ce grief sera dès lors rejeté. 6) Le 20 février 2007, le conseil municipal a adopté le RPUS. Approuvé le 27 février 2008 par le Conseil d'État, ce règlement a été publié dans la FAO le 17 mars 2008. 7) Selon le plan d'utilisation du sol annexé au RPUS, la ville est découpée en trois secteurs : la première comprend la vieille ville (secteur 1), la 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. La parcelle considérée est située dans le secteur 2. 8) Dans ce dernier, les surfaces brutes de plancher supplémentaires construites doivent être affectées au logement à raison de 80 % au moins (art. 7 al. 1 let. b RPUS). Ce n'est pas le cas du projet litigieux, qui prévoit la construction d'un bâtiment exclusivement administratif. 9) Selon l'art. 14 al. 1^{er} RPUS, le Conseil d'État ou le département du territoire (recte : le DALE) peuvent exceptionnellement, 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 présent RPUS lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement. L'octroi d'une telle dérogation est publié dans la FAO avec le plan concerné, respectivement l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan (art. 14 al. 2 RPUS). Plusieurs constats découlent de cette disposition. 10) Tout d'abord, le cas d'espèce traitant d'une demande d'autorisation de construire, le conseil administratif est compétent, à l'exclusion du conseil municipal, pour donner son accord à la dérogation, qui est finalement décidée par le département. Cela implique notamment que si un désaccord survient entre le conseil administratif et le conseil municipal s'agissant de cette compétence, ce dernier ne peut paralyser l'action du conseil administratif en refusant de lui transmettre le dossier ou en l'empêchant de statuer de toute autre manière, sans commettre un abus de pouvoir. 11) Conformément à la lettre claire de l'art. 14 al. 1 RPUS, l'accord du conseil administratif est non seulement requis mais nécessaire. 12) L'octroi d'une dérogation par le département est de nature « exceptionnelle » et relève de l'opportunité. Celle-là ne peut être prononcée par ce dernier que « lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement » (art. 14 al. 1^{er} RPUS). 13) Les motifs pouvant justifier un refus de dérogation sont également circonscrits, dans une moindre mesure, par la loi. En effet, le pouvoir d'appréciation ne saurait être exercé, d'une manière générale, en dehors de la pesée des intérêts en présence. Conformément à la jurisprudence constante et à la doctrine, l'autorité ne peut, sans abuser de son pouvoir d'appréciation et ainsi violer le principe de proportionnalité consacré par l'art. 36 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101, fonder sa décision sur des considérations étrangères aux buts fixés par la loi (ATF 137 V 71 ; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème}

éd., 2012, p. 745, n° 4.3.2.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 171, n° 515). L'abus du pouvoir d'appréciation constitue une violation du droit et peut être revu librement par la chambre de céans (art. 61 al. 1 LPA). En l'espèce, ces buts sont, notamment, l'utilisation judicieuse du sol et des bâtiments, le développement de la qualité de vie en ville, le maintien et le rétablissement de l'habitat, une implantation harmonieuse des activités qui garantit le mieux possible l'espace habitable et limite les charges sur l'environnement (art. 1 et 14 RPUS). 14) Il est établi par les pièces du dossier que les simples préavis consultatifs délivrés par le conseil administratif dans les procédures d'autorisation de construire en application de l'art. 3 al. 3 LCI - qui ne lient pas le département (art. 3 al. 3 LCI, en relation avec l'art. 48 let. h de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) - sont adoptés dans la même forme que les dérogations fondées sur l'art. 14 RPUS, qui lient cette autorité (art. 14 al. 1^{er} RPUS ; art. 48 let. p LAC). Ceci n'est pas satisfaisant, dans la mesure où ces différentes déterminations ne sont pas formellement reconnaissables pour le justiciable, alors même qu'elles n'ont ni la même fonction, ni le même effet contraignant, et qu'elles se fondent sur des compétences et des bases légales différentes (art. 48 let. p LAC ; 48 let. h LAC en relation avec l'art. 14 RPUS). En l'espèce, le dernier « préavis défavorable » décerné par le conseil administratif le 7 mars 2012 constitue formellement un refus d'accord au sens de l'art. 14 RPUS. Ce refus a été décidé après étude du dossier, ainsi qu'il ressort du texte même de cette décision. 15) Le conseil administratif ne développe que deux motifs à l'appui de sa position. a. L'un de ces motifs est que deux requêtes d'autorisation de construire ne peuvent être déposées pour un seul objet. Cette affirmation est erronée. En effet, dans le système la LCI, le requérant peut faire examiner la légalité d'un projet de construction (art. 1 al. 5 LCI). La délivrance d'autorisation n'implique aucune obligation de procéder à la construction (art. 4 al. 5 LCI). La loi ne prive pas le bénéficiaire du droit de modifier son projet en requérant une autorisation complémentaire, voire totalement différente, ou encore en faisant valider plusieurs projets pour ensuite choisir celui qu'il veut réaliser. Le motif en question ne peut ainsi valablement fonder le refus du conseil administratif de donner son accord à l'autorisation litigieuse. b. L'autre motif est rédigé de manière quelque peu hasardeuse dans le « préavis » litigieux. Il y est indiqué que « le projet présente une variante peu satisfaisante de la DD 103'179 en attente de la modification formelle d'une servitude de limitation de hauteur ». Interprétée à la lumière des auditions effectuées lors de l'instruction par le TAPI et des écritures des parties, cette phrase se réfère au désaccord existant entre le conseil administratif et le conseil municipal. Elle confirme que le conseil administratif est plus favorable au premier projet qu'au second, ce qui implique que les motifs justifiant son accord à la délivrance de la première autorisation demeurent pleinement valables pour lui. Le refus du conseil administratif d'accorder la dérogation tant que le litige au sujet de la servitude n'est pas réglé entre le conseil municipal et la requérante, a ainsi pour seul but de favoriser la réalisation du projet initial. Il a indirectement pour effet de contraindre la recourante à poursuivre les négociations et maintenir son action judiciaire. Or, la demande d'autorisation litigieuse ne porte pas atteinte à la servitude de hauteur au profit de la ville, puisque la hauteur du bâtiment projeté la respecte. Juridiquement, les deux demandes d'autorisation successives sont ainsi distinctes et ne portent pas sur le même objet. Le conseil administratif ne pouvait fonder son refus sur des motifs liés à la première procédure, étrangers à l'art. 14 RPUS, sans commettre un excès de son pouvoir d'appréciation. Pour satisfaire le principe de la légalité, il aurait dû faire abstraction de l'ancienne procédure et examiner si le projet de construire un bâtiment administratif d'un étage, dans le contexte en

cause (configuration de la parcelle, présence d'un mur borgne, etc), se justifiait au regard des conditions énoncées par l'art. 14 RPUS (utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments, etc). En refusant de donner son accord pour des motifs étrangers à cette disposition, le conseil administratif a commis un excès positif de son pouvoir d'appréciation. 16) Cette situation a conduit le département à passer outre ce refus et à délivrer l'autorisation de construire litigieuse. Cette autorité a estimé par ailleurs que les motifs pris à l'appui de l'accord donné par le conseil administratif dans le cadre de la première procédure d'autorisation demeuraient valables pour la seconde (exiguïté de la parcelle, présence de murs borgnes rendant impossible la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, etc.). Comme indiqué ci-dessus, l'accord du conseil administratif est nécessaire, à teneur de l'art. 14 al. 1^{er} RPUS. La comparaison des plans relatifs aux deux autorisations successivement délivrées démontrent que le projet litigieux est très différent du premier projet. La surface construite au-dessus du sol est plus de deux fois inférieure et le bâtiment est d'un aspect différent. Ces différences sont de nature à influencer la pesée d'intérêts à opérer, dont le cadre est fixé par l'art. 14 RPUS. Il ne peut en particulier être exclu que si le premier projet n'avait pas existé et que le conseil administratif n'avait été saisi que du second, il aurait refusé son accord, après la mise en balance des intérêts en jeu. Cela étant, prié de se prononcer sur le projet litigieux, le conseil administratif a éludé la question posée, en renvoyant le requérant à sa demande initiale. Devant un refus fondé sur des motifs étrangers à la procédure en cause, le département n'avait d'autre choix que de procéder seul à la pesée des intérêts prescrite par l'art. 14 RPUS. Il pouvait par ailleurs considérer qu'en l'espèce, et vu la configuration des lieux, une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments exigeait impérieusement une dérogation aux dispositions du RPUS. En effet, un mur borgne est présent en limite de propriété sur presque toute la longueur de la parcelle que l'étroitesse de celle-ci rend nécessairement mitoyen. A cela d'ajoute le fait que l'essentiel de la surface du bâtiment se trouve en rez-de-chaussée et en sous-sol, soit dans une configuration peu propice à la construction de logements répondant aux besoins de la population. Si l'Asloca conteste, dans son principe, la violation de la clé de répartition figurant à l'art. 7 RPUS (80 % de logements), elle ne fournit aucun argument permettant d'asseoir la faisabilité d'un projet respectant cette disposition. L'ensemble de ces éléments permet de conclure que la dérogation accordée n'est pas arbitraire et que le département n'a ni excédé, ni abusé, de son pouvoir d'appréciation. Le recours sera ainsi admis. 17) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de l'ASLOCA (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à Schwaper SA, à charge de l'Asloca, dès lors que celle-là y a conclu et qu'elle a eu recours aux 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.