

GE_GERICHTE JTAPI/1121/2024 vom 13. November 2024

GE Cour de justice, 2024-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1121_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1121/2024 du 13 novembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1121/2024 del 13 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 3

Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le 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). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_763/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4.2).

E. 4

Saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office. Il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, mais n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (cf. ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 1b ; ATA/117/2016 du 9 février 2016 consid. 2 ; ATA/723/2015 du 14 juillet 2015 consid. 4a).

E. 4.1

; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.1 ; 2C_946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1 ; 1C_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1).

Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'être entendu oralement (cf. not. art. 41 in fine LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_668/2020 du 22 janvier 2021 consid. 3.3 ; 2C_339/2020

du 5 janvier 2021 consid. 4.2.2 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_725/2019 du 12 septembre 2019

- 12/18 - A/761/2024 consid. 4.1 ; 2C_1004/2018 du 11 juin 2019 consid. 5.2.1 ; 2C_1125/2018 du 7 janvier 2019 consid. 5.1 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b).

E. 5

L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'elle ou il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/185/2020 du 18 février 2020 consid. 2b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou

- 11/18 - A/761/2024 qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés.

E. 6

Les recourants prétendent qu'en refusant de délivrer l'autorisation de construire sollicitée au motif qu'ils n'auraient pas produit les compléments et les modifications demandées par les instances de préavis, alors qu'ils avaient requis des prolongations du délai pour ce faire, le département aurait violé le principe de la bonne foi et aurait fait preuve de formalisme excessif.

Ils ne critiquent en revanche pas les motifs ayant conduit le département à refuser l'autorisation de démolir. Ils se limitent à indiquer que conformément au préavis de l'OCLPF du 6 avril 2023 rendu dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de démolir, la validité de cette dernière est liée à la délivrance de l'autorisation de construire, raison pour laquelle ils ne formulent aucun grief particulier à son encontre. Dans cette mesure, le tribunal procédera uniquement au contrôle de la décision de refus d'autorisation de construire, conformément à la jurisprudence précitée.

E. 7

À titre préalable, les recourants sollicitent l'audition de deux collaboratrices du SMS s'étant chargée du traitement de leur dossier.

E. 8

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) comprend notamment le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). Toutefois, ce droit ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est

ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid.

E. 9

En l'espèce, il sera d'emblée relevé que les recourants ont pu développer leur argumentation dans leur recours et produire les pièces justificatives qu'ils estimaient utiles. Les auditions des collaboratrices du SMS ne saurait apporter des éléments supplémentaires déterminants, dès lors que la question litigieuse est celle du respect du devoir de collaboration des recourants dans l'ensemble du traitement de leur dossier et non uniquement en ce qui concerne les échanges ou tentatives d'échanges avec le SMS. Le tribunal considère ainsi disposer des éléments suffisants et nécessaires pour statuer immédiatement sur le litige. Cet acte d'instruction, en soi non obligatoire, ne se révélant pas nécessaire, il n'y sera pas donné suite.

E. 10

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

E. 11

Selon l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT).

E. 12

En vertu de l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a), modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b).

E. 13

Selon le système prévu par la LCI, les préavis des communes, des départements et des organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif. L'autorité de décision, qui n'est pas liée par ces préavis, reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (art. 3 al. 3 LCI). Néanmoins, lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/456/2022 du 3 mai 2022 consid. 4b; ATA/659/2017 du 13 juin 2017 consid. 4b ; ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 8c).

E. 14

La délivrance d'autorisations de construire demeure de la compétence exclusive du département à qui il appartient de statuer en prenant en compte tous les intérêts en présence (ATA/259/2020 du 3 mars 2020 consid. 4b).

E. 15

Aux termes de l'art. 2 LCI, les demandes d'autorisation sont adressées au département (al. 1). Le RCI détermine les pièces qui doivent être déposées par le demandeur et les indications que celui-ci doit fournir concernant les objets destinés à occuper le sous-sol de façon permanente (al. 2). Les plans et autres documents

- 13/18 - A/761/2024 joints à toute demande d'autorisation publiée dans la FAO doivent être établis et signés par une personne inscrite au tableau des mandataires professionnellement qualifiés dans la catégorie correspondant à la nature de l'ouvrage, au sens de la loi sur l'exercice des professions d'architecte et d'ingénieur du 17 décembre 1982 (LPAI - L 5 40). Demeurent réservés les projets de construction ou d'installation d'importance secondaire qui font l'objet de dispositions spéciales édictées par voie réglementaire (al. 3).

E. 16

Les pièces devant être jointes à la demande d'autorisation de construire ainsi que les visas nécessaires sont énumérés à l'art. 9 al. 2 à 7 RCI. L'art. 9 al. 2 RCI établit la liste des différents plans et coupes nécessaires. Doivent ainsi notamment être produits des plans clairs, précis, bien ordonnés et cotés de tous les étages (sous-sols, caves et combles compris) avec désignation de tous les locaux. Ils doivent notamment porter l'indication des canaux de fumée et de ventilation, des portes, des escaliers, des W.-C., des réservoirs, des dévaloirs et de la chaufferie (10 ex.); en cas de transformation, les plans doivent être teintés en deux couleurs conventionnelles, soit jaune pour ce qui est à démolir et rouge pour ce qui est à construire (10 ex.) (let. f) ; pour les constructions et installations faisant l'objet d'un concept énergétique au sens de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986, le concept énergétique (let. y) ; ou encore le calcul détaillé des rapports de surface et schémas explicatifs, pour les constructions et installations en zone 5 (let. cc).

E. 17

Les exigences formelles imposées par l'art. 9 al. 2 RCI ne sont pas seulement destinées à permettre au département d'instruire les demandes et de contrôler leur conformité à la loi, ou encore de faciliter le travail du juge. Elles permettent également de garantir l'exercice du droit de chacun de consulter - et de comprendre - les projets de construction qui sont déposés, et celui des personnes disposant d'un intérêt digne de protection de recourir, cas échéant, en connaissance de cause (art. 3 al. 2 et 145 LCI, 18 RCI et 60 LPA ; ATA/1829/2019 du 17 décembre 2019 ; ATA/213/2018 du 6 mars 2018 et les références citées).

La précision des plans a également pour fonction de déterminer avec exactitude les détails de l'ouvrage et d'en fixer les contours une fois pour toutes, rendant un contrôle possible au stade de l'exécution. Cette exigence protège, de ce point de vue, tant le bénéficiaire de l'autorisation qui, une fois celle-ci entrée en force, peut se prévaloir d'un droit clairement défini, que les éventuels opposants ou l'autorité compétente, qui peuvent s'assurer que les travaux, une fois exécutés, sont conformes à l'autorisation délivrée (ATA/1829/2019 précité).

E. 18

Les demandes ne sont valablement déposées et, partant, l'autorité saisie, que si les prescriptions concernant les documents et pièces à joindre ont été respectées et si l'émolument d'enregistrement a été acquitté. Les dossiers incomplets sont retournés pour

complément. Ils ne sont pas enregistrés (art. 13 al. 1 RCI).

E. 19

Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation

- 14/18 - A/761/2024 du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 142 IV 299 consid. 1.3.2 ; 142 I 10 consid. 2.4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_515/2020 du 10 février 2021 consid. 2.1 ; 2C_607/2019 du 16 juillet 2019 consid. 3.2). Autrement dit, il y a formalisme excessif si une procédure est soumise à des conditions de forme rigoureuses sans que cette rigueur soit objectivement justifiée, ou lorsqu'une autorité applique des prescriptions formelles avec une rigueur exagérée ou pose des exigences excessives en ce qui concerne la forme d'actes juridiques et empêche ainsi de façon inadmissible un citoyen d'utiliser des voies de droit (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1509).

E. 20

La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes, dans celles où elles y prennent des conclusions indépendantes ainsi que dans les autres cas prévus par la loi, conformément à l'art. 22 LPA. Le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits comprend en particulier l'obligation de celles-ci d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2. ; ATA/573/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/99/2014 du 18 février 2014).

E. 21

L'art. 24 LPA énonce que l'autorité peut inviter les parties à la renseigner, notamment en produisant les pièces en leur possession ou à se prononcer sur les faits constatés ou allégués et leur fixer un délai à cet effet (al.1). L'autorité apprécie librement l'attitude d'une partie qui refuse de produire une pièce ou d'indiquer où celle-ci se trouve. Elle peut ainsi le cas échéant déclarer irrecevables les conclusions des parties qui refusent de produire les pièces et autres renseignements indispensables pour que l'autorité puisse prendre sa décision (al. 2).

E. 22

En cas d'absence de production des documents nécessaires, le risque de se voir reprocher son défaut de collaboration dans une procédure régie par la maxime inquisitoire existe (ATF 130 II 425 consid. 6.6 ; 125 V 193 consid. 2 et références citées).

E. 23

Déoulant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un

renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu.

- 15/18 - A/761/2024 Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_53/2022 du 15 mai 2023 consid. 4.1.3 ; 1C_418/2021 précité consid. 3.1). Ne peut se prévaloir du principe de la bonne foi que celui qui a lui-même agi conformément à ce principe (ATF 136 II 359 consid. 7 ; L_____, op. cit., n. 36 ad Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a LAT).

E. 24

En l'espèce, la décision de refus du département se base sur l'absence de transmission des compléments et modifications du projet requis par différentes instances de préavis, notamment la DAC, l'OCEN et la CMNS. De leur côté, les recourants soutiennent que le département aurait violé le principe de la bonne foi en refusant l'autorisation en raison de l'absence de documents complémentaires et aurait fait preuve de formalisme excessif. Or, le 11 avril 2023, le département a transmis au mandataire des recourants la teneur des préavis recueillis, dont notamment celui de la DAC du 8 août 2022 constatant que les calculs du gabarit et les distances aux limites des parcelles ne respectaient pas les normes légales, celui de l'OCEN du 12 août 2022 demandant la transmission du concept énergétique du projet et celui de l'OCLPF du 6 avril 2023 demandant la production de documents complémentaires en lien avec la compensation LDTR et le formulaire nécessaire à l'établissement du futur état locatif détaillé. D'autres instances ont également requis la modification du projet, notamment l'OCT, dans son préavis du 9 septembre 2022, relevant que le projet nécessitait l'octroi d'une dérogation importante au nombre de places de stationnement. De plus, l'OU, dans son préavis du 5 septembre 2022, et l'OCAN, dans son préavis du 14 septembre 2022, ont requis la modification du projet au motif qu'il empiétait sur la zone agricole et n'était ainsi en l'état pas autorisable. Enfin, la CMNS et le SMS, dans leurs préavis respectifs du 17 octobre 2022, ont sollicité la réduction de la densité du projet et des surfaces de stationnement, notamment afin qu'il respecte les objectifs du plan de site n° 6_____. À ce stade, le projet ne respectait ainsi pas les exigences légales pour être autorisé et le dossier d'instruction était manifestement incomplet. En suite de quoi, le département a imparti un délai de 30 jours au mandataire des recourants pour faire parvenir les pièces complémentaires et procéder aux modifications requises selon les exigences de la première volée de préavis. Il était précisé que, passé ce délai et sans nouvelle de sa part, le dossier serait instruit avec les éléments en mains du département, la reprise du dossier n'intervenant qu'à réception de l'ensemble des pièces demandées.

- 16/18 - A/761/2024 Le département a ensuite accordé au mandataire des recourants, sur sollicitation de sa part, cinq prolongations de délai afin de répondre aux exigences des instances de préavis, le délai échouant ainsi en définitive au 15 décembre 2023, équivalent à près de huit mois supplémentaires. Or, malgré les divers délais accordés, accompagnés des mises en garde d'usage sur les conséquences de la non-observation de ceux-ci, les

requérants, qui n'ont du reste jamais remis en question la pertinence des documents requis, n'ont pas donné suite aux demandes du département. Ainsi, les recourants, par le biais de leur mandataire, ont été dûment informés que le dossier déposé n'était pas complet, et qu'à défaut d'obtenir les informations demandées, l'autorité intimée statuerait en l'état du dossier. Les arguments avancés par les recourants pour tenter de justifier leur manque de collaboration ne sont pas convaincants. S'ils prétendent certes que leur mandataire aurait entamé des discussions avec le SMS depuis juin 2023 et subi les conséquences de la restructuration interne dudit service, il n'en demeure pas moins qu'à teneur des éléments du dossier, ce n'est qu'à l'occasion de son courrier du 13 novembre 2023 que leur mandataire a tenté de prendre contact avec le SMS en vue de fixer un rendez-vous pour discuter du préavis du 17 octobre 2022. En tout état, aucun élément du dossier ne permet d'exposer que les recourants auraient procédé à d'autres modifications du projet ou transmis des documents complémentaires au département. S'ils sont d'avis qu'ils n'avaient pas de raison d'entamer d'autres démarches dans l'attente des discussions avec le SMS, leur position n'est pas convaincante. En effet, il convient de rappeler que chaque instance de préavis traite d'éléments précis et distincts nécessaires à l'examen d'un projet. À cela s'ajoute que l'art. 9 RCI conjugué avec l'art. 24 LPA, octroie une importante marge de manœuvre au département quant à l'appréciation de l'attitude d'une partie et, partant, sur la faculté de l'autorité intimée d'accepter ou non une prolongation de délai pour transmettre des informations complémentaires à un projet. Enfin, les recourants ne parviennent pas à démontrer que le projet de construction litigieux serait d'une complexité telle que son instruction et la production des compléments demandés seraient à ce point difficiles. Il sied de relever que les éléments contextuels autour du projet, notamment l'évacuation des locataires, n'est pas déterminante dans l'instruction d'un projet de construction, mais plutôt durant sa phase de réalisation. Au surplus, rien ne permet de constater une quelconque violation du principe de la bonne foi. Le fait que le département ait accordé aux recourants plusieurs prolongations de délai n'est en effet pas constitutif d'une assurance quant à la délivrance d'une autorisation de construire. Au contraire, cela ne représente en réalité que la concrétisation du principe de proportionnalité afin de permettre à un requérant de produire les éléments nécessaires à l'instruction du dossier, compte tenu du contexte lié à son projet, notamment de sa complexité.

- 17/18 - A/761/2024 Dans ces circonstances, le recourant ayant failli à son devoir de collaboration, c'est sans verser dans l'arbitraire que le département a statué en l'état du dossier et a refusé de délivrer l'autorisation de construire sollicitée.

E. 25

Mal fondé, le recours est rejeté et les décisions confirmées.

E. 26

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 18/18 - A/761/2024

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