

GE_GERICHTE JTAPI/1229/2022 vom 16. November 2022

GE Cour de justice, 2022-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1229_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1229/2022 du 16 novembre 2022

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1229/2022 del 16 novembre 2022

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

Les parties recourantes considèrent que la décision litigieuse, à savoir le refus d'autorisation décidé par l'autorité intimée le 5 octobre 2021, violerait l'art. 59 al. 4bis LCI, car le PDCom 2ème génération de E_____ prévoirait un périmètre de densification accrue de la zone 5. Ainsi, le département aurait dû appliquer l'art. 59 al. 4 LCI et examiner si le projet était compatible avec les orientations communales. Les parties intimées considèrent au contraire que le PDCom 2ème génération adopté le 26 mai 2020, soit avant l'entrée en vigueur des modifications de l'art. 59 LCI adoptées le 1er octobre 2020, n'a depuis lors pas fait l'objet de modifications conformes aux prescriptions prévues par l'art. 10 al. 3 LaLAT. De ce fait, l'art. 59 al. 4bis LCI s'appliquerait et une autorisation de construire ne pourrait être délivrée que moyennant un préavis positif de la commune. Il convient donc d'examiner, d'une part, la portée des modifications de l'art. 59 LCI et 10 al. 3 LaLAT adoptées le 1er octobre 2020 (ch. I ci-après) et, d'autre part, la portée du PDCom 2ème génération de la commune intimée (ch. II ci-après), afin de déterminer si les parties intimées peuvent se prévaloir des modifications légales susmentionnées pour refuser le projet de construction litigieux (ch. III ci-après).

I.

E. 4

Avant sa modification du 1er octobre 2020, l'art. 59 LCI (ci-après : art. 59 aLCI) était libellé comme suit (étant précisé que les al. 5 à 11 alors en vigueur ne sont pas pertinents dans le cadre du présent litige et ne sont donc pas cités ci-dessous):

- 9/26 - A/3813/2021 (al. 1) La surface de la construction, exprimée en m² de plancher, ne doit pas excéder 25% de la surface de la parcelle. Cette surface peut être portée à 27,5% lorsque la construction est conforme à un standard de haute performance énergétique, respectivement à 30% lorsque la construction est conforme à un standard de très haute

performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent. Ces pourcentages sont également applicables aux constructions rénovées qui respectent l'un de ces standards. (al. 2) Par surface de plancher prise en considération dans le calcul du rapport des surfaces, il faut entendre la surface brute de plancher de la totalité de la construction hors sol. (al. 3) Lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département peut renoncer à prendre en considération dans le calcul du rapport des surfaces, la surface de plancher : a) des combles dont la hauteur est inférieure à 1,8 m; b) des combles de peu d'importance, indépendamment du vide d'étages; c) des garages de dimensions modestes, lorsque ceux-ci font partie intégrante du bâtiment principal; d) des serres, jardins d'hiver ou constructions analogues en matériaux légers et de dimensions modestes. (al. 4) Lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département : a) peut autoriser, après consultation de la commune et de la commission d'architecture, un projet de construction en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé dont la surface de plancher habitable n'excède pas 40% de la surface du terrain, 44% lorsque la construction est conforme à un standard de haute performance énergétique, 48% lorsque la construction est conforme à un standard de très haute performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent; b) peut autoriser exceptionnellement, lorsque la surface totale de la parcelle ou d'un ensemble de parcelles contiguës est supérieure à 5 000 m², avec l'accord de la commune exprimé sous la forme d'une délibération municipale et après la consultation de la commission d'architecture, un projet de construction en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé dont la surface de plancher habitable n'excède pas 50% de la surface du terrain, 55% lorsque la construction est conforme à un standard de haute performance énergétique, - 10/26 - A/3813/2021 60% lorsque la construction est conforme à un standard de très haute performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent. (al. 4bis) Les pourcentages visés à l'alinéa 4 sont également applicables aux constructions rénovées qui respectent l'un des standards énergétiques. Si le projet de construction est instruit sous la forme de demande préalable, l'autorisation fait expressément mention de la possibilité d'augmenter le taux d'utilisation du sol lorsque la construction est de haut ou de très haut standard énergétique. Quant à l'art. 10 al. 3 LaLAT, également remanié lors de l'adoption du nouvel art. 59 LCI le 1er octobre 2020, il avait jusqu'alors la teneur suivante: les communes sont tenues d'adopter un plan directeur communal, lequel détermine notamment les périmètres de 5e zone qui peuvent faire l'objet d'une densification accrue, ainsi que leur voie d'accès (...) Le projet de plan directeur communal est ensuite élaboré en liaison avec le département et la commission cantonale d'urbanisme (ci-après : art. 10 al. 3 aLaLAT).

E. 5

La possibilité de densifier des parcelles en zone villa selon un rapport de 40 à 48% (art. 59 al. 4 let. a aLCI), voire de 50 à 60% pour des parcelles de plus de 5'000 m² (art. 59 al. 4 let. b aLCI), a été introduite dans la LCI le 30 novembre 2012 (avec entrée en vigueur le 26 janvier 2013). Une précédente modification du

E. 7

Les travaux menés en commission d'aménagement du Grand Conseil (Rapport PL 12566-A de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi, du

E. 11

S'agissant de cette dernière disposition, les travaux préparatoires précisent qu'il s'agit là aussi d'un amendement du département du territoire, lequel explique qu'il souhaite doter les acteurs concernés d'une approche renouvelée « pour être plus pertinents dans les autorisations qui concerneront les futurs projets. Le département souhaite pouvoir lever le moratoire d'ici à la fin de l'année. Ces propositions ont été partagées avec l'ACG » (rapport PL 12566-A p. 16).

E. 12

Suite à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions légales, le département du territoire a publié en ligne, le 19 janvier 2021, une « Marche à suivre pour la densification de la zone 5, Modalités d'application du nouvel article 59 LCI » (ci-

- 16/26 - A/3813/2021 après : la marche à suivre)

(<https://www.ge.ch/document/marche-suivre-densification-zone-5>). La transposition dans le PDCom de la stratégie de densification de la zone 5 doit suivre plusieurs étapes, à savoir :
- production du diagnostic territorial de la zone 5 n'ayant pas vocation à être déclassée selon le PDCn 2030 - formulation des enjeux territoriaux de la zone 5, permettant de valider l'opportunité ou non d'une densification dans certains secteurs - élaboration de la stratégie de densification et définitions des secteurs à préserver d'une densification et de ceux à densifier, avec ou sans modification de zone, en particulier les secteurs à densification accrue. La stratégie identifie les voies d'accès, projetées ou existantes à modifier, induites par cette densification, notamment en lien avec le plan directeur de chemin pour piétons et les mobilités douces. La stratégie peut varier d'un secteur à l'autre selon le contexte et les enjeux identifiés. Elle traduit la vision communale pour le secteur concerné et identifie les conditions qualitatives à respecter lors de la densification - traduction de la stratégie dans une carte de synthèse et des fiches de mesures. Identification des espaces et de leurs statuts (privés ou publics) devant accueillir les aménagements partagés. Le lien avec le plan directeur de chemin pour piétons doit être établi. En outre, la marche à suivre indique quels sont les outils de mise en œuvre des secteurs de densification accrue. Il s'agit des : - lignes directrices d'aménagement - images directrices pour les groupes de parcelles (avec incitation à l'utilisation des clauses dérogatoires des règlements cantonaux, incitation aux mesures favorisant la desserte et incitation au regroupement parcellaire) - autres outils (plans d'alignement, plan localisé de quartier règlements spéciaux et plans de site). Par ailleurs, le département a mis en ligne, le 14 janvier 2021, une carte intitulée « état d'avancement des stratégies de densification zone 5 approuvées » du (<https://www.ge.ch/document/carte-avancement-strategies-densification-zone-5-approuvees>), dont il résulte que la commune de E_____ fait partie des six communes pour lesquelles la stratégie de densification de zone 5 a été approuvée avec « adaptations à prévoir selon les nouvelles modalités de la LCI du 1/10/2020 » (les autres communes se trouvant toutes à des stades moins avancés).

- 17/26 - A/3813/2021

II.

E. 13

Le PDCom fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton, contenues notamment dans le PDCn [plan directeur cantonal] (art. 10 al. 1 et al. 2 LaLAT). La fiche A04 du PDCn, intitulée « Favoriser une utilisation diversifiée

de la zone villas », a pour objectif la poursuite de la densification sans modification de zone de la zone villas en favorisant l'habitat individuel groupé. Elle vise une accentuation de la densification de la zone villas aux abords de l'agglomération, alors que les secteurs relevant de la protection du patrimoine et des sites devraient conserver une urbanisation plus légère. Cette fiche donne mandat aux communes de proposer, dans leurs PDCoM, des stratégies communales pour leur zone villas en identifiant les secteurs à densifier, les éléments remarquables à protéger, le maillage arborisé à maintenir ou à créer, les espaces verts et publics à créer. Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'État a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé (art. 10 al. 8 LaLAT). Au niveau cantonal, le respect des plans directeurs est assuré par la direction de la planification cantonale, cette instance étant, selon la jurisprudence, celle qui est le plus à même de déterminer si une révision d'un PDCoM est en cours, ainsi que l'impact de ce projet sur une requête en autorisation de construire (ATA/498/2020 du 19 mai 2020 consid. 4d).

E. 14

Le PDCoM 2ème génération de E_____, adopté par le Conseil municipal le 26 mai 2020 et approuvé par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2020, est accessible en ligne (https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDL/PDCoM_E_____/PDCoM_E_____ _2e_rapport.pdf). Son chapitre 6 (« projet directeur communal ») comporte notamment une sous- partie intitulée « Stratégie d'évolution de la zone 5 » (6.1.2 p. 128 – 141). Il y est relevé notamment que l'augmentation de la densité de la zone villa génère au sein de la commune une perte d'identité de cette zone, « qui n'est plus une zone villas ni encore une zone de développement. C'est dans ce contexte qu'une stratégie d'évolution de la zone 5 a été mise en œuvre afin de conditionner la

- 18/26 - A/3813/2021 densification en respectant la qualité de vie communale de E_____ et ses atouts paysagers. Cette stratégie s'appuie sur le diagnostic de la zone 5 de la commune, qui évalue entre autres le potentiel théorique de la zone à bâtir de la commune. Le diagnostic pour chaque secteur a identifié qu'une grande partie des parcelles étudiées a déjà épuisé ses droits à bâtir. Néanmoins, pour d'autres, le potentiel de développement ou de densification est encore positif » (p. 129). « L'analyse du territoire s'appuie sur quatre domaines fondamentaux qui permettent d'analyser la dimension bâtie et non bâtie : le cadre bâti, l'environnement paysager, l'énergie et la mobilité » (p. 130). « Afin d'établir la stratégie, le territoire est séparé en cinq secteurs possédant des caractéristiques spécifiques : les trois coteaux, que sont le coteau nord, le coteau centre et le coteau sud ; le village de E_____ et le plateau sud. Pour chacun d'eux, un diagnostic et une stratégie ont été établis pour conditionner la densification. Cette étude sectorisée se trouve dans les fiches de mesures ». En outre, cette stratégie « est basée sur quatre prémisses de bases » à savoir celle de l'égalité de traitement des propriétaires, celle de la compensation pour le bien de la collectivité, celle du respect des mesures d'accompagnement liées à l'aménagement du territoire et celle de la préservation et de la mise en valeur de l'identité et du caractère de chaque secteur (p. 131-132). « L'étude du potentiel théorique de développement de la zone à bâtir a permis d'identifier des secteurs en zone d'affectation 5 sur le territoire de E_____

ayant encore un potentiel de densification, situés sur le coteau mais aussi en bordure de zone agricole et des pénétrantes de verdure. Cette étude illustrée par une carte a permis d'identifier des secteurs à conditionner en termes de développement et d'autres présentant une opportunité d'étudier de nouvelles liaisons pédestres et espaces publics » (p. 132). Enfin, « pour répondre aux objectifs d'intérêt public, la stratégie de densification de la zone 5 vient s'appuyer sur neuf principes d'intervention concernant l'urbanisme, l'environnement, énergie et mobilité, qui doivent être pris en compte à chaque analyse de projet » (p. 135). Il s'agit des principes suivants : - P1- Protection des pénétrantes de verdure et corridors biologiques à l'échelle régionale et locale ; - P2 - Préservation, renouvellement et enrichissement des composantes paysagères communales ; - P3 - Préservation des grandes entités paysagères et domaines à valeur patrimoniale ; - P4 - Traitement de la limite public-privé ; - P5 - Préservation des grandes percées visuelles ; - P6 - Amélioration des connexions piétonnes et voies cyclables ;

- 19/26 - A/3813/2021 - P7 - Gestion des accès et du stationnement dans le réseau de quartier ; - P8 - Application stricte des fiches de bonnes pratiques de la commission des monuments, de la nature et des sites sur les constructions localisées au bord du lac ; - P9 - Participation à la transition énergétique communale Un tableau synoptique reprend ces principes d'interventions et propose une progression depuis des conditions impératives vers des conditions qui ne sont que des recommandations (p. 139). Le chapitre 7 du PDCom de la commune de E_____, intitulé « programme de mise en œuvre », comprend différentes fiches, dont les fiches A consacrées aux aspects d'urbanisme, parmi lesquelles figurent cinq fiches relatives à la stratégie d'évolution dans la zone 5 dans cinq secteurs différents (fiches A4 à A8 p. 174 à 202), structurées de la manière suivante : - identification - description (urbanisme ; paysages, nature, environnement ; énergie ; mobilité) - intérêts - conflits/contraintes - mesures réalisées/engagées - mesures proposées (en indiquant les principes d'intervention susmentionnés qui doivent s'appliquer dans le secteur considéré) - processus - cadre légal - documentation et références Chaque secteur est en outre assorti d'une carte élaborée par le bureau G_____, laquelle désigne par couleurs et pictogrammes divers éléments relatifs à l'urbanisme et au cadre bâti, au paysage, à la nature et à l'agriculture, ainsi qu'à la mobilité. Il résulte des cartes concernant les secteurs S1 (coteau nord), S2 (coteau centre) et S4 (coteau sud) qu'elles désignent en jaune les parcelles appartenant au « secteur densifiable en zone 5 », tandis que les cartes concernant les secteurs S3 (village) et S5 (plateau sud) désignent en outre, parmi ces parcelles, les périmètres « avec possibilités d'obtention de la dérogation art. 59 - selon application des critères (tableau synoptique) » et les périmètres « de protection des pénétrantes

- 20/26 - A/3813/2021 vertes exclus à la dérogation art. 59 - parcelles en contact direct avec la zone agricole ZA ». Ces deux derniers secteurs indiquent notamment, au titre de la mobilité, les liaisons pédestres existantes/à améliorer/à créer, les liaisons cyclables existantes/à créer ou améliorer, ainsi que les réaménagements d'axes en faveur des transports publics et de la mobilité douce.

E. 15

La parcelle litigieuse n° 1___ fait partie du secteur S5 (plateau sud) et appartient au périmètre « avec possibilités d'obtention de la dérogation art. 59 ».

III.

E. 16

Au vu de ce qui précède, il apparaît tout d'abord qu'à partir de 2012, le législateur a jugé qu'il n'était plus possible de soumettre à l'accord de la commune la possibilité de construire en zone villas selon des rapports de surface de 40 à 48%, et que le préavis de la commune n'aurait par conséquent qu'une valeur consultative. Quelques années plus tard, soit en 2019, les critiques dont la densification de la zone villa avait fait l'objet jusque-là ont conduit des députés du Grand Conseil à déposer un projet de modification de l'art. 59 aLCI réintroduisant la nécessité d'un accord de la commune. Presque simultanément, le département du territoire a décrété un gel sur l'application de l'art. 59 al. 4 aLCI. Les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de l'actuel art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI indiquent qu'il n'a finalement tout de même pas été jugé opportun de soumettre la densification de la zone villa à l'accord des communes concernées, mais qu'il s'imposait néanmoins de laisser à celles « qui n'ont pas défini de périmètres de densification accrue dans leur plan directeur communal » (art. 59 al.4bis LCI), une période de transition – échéant le 31 décembre 2022 – leur permettant de faire le nécessaire, période pendant laquelle elles pourraient s'opposer à tout projet de densification en zone 5. À partir du 1er janvier 2023, dans les communes qui n'auraient pas défini de stratégie de densification de la zone 5 dans leur PDCoM, les projets de densification seraient à nouveau soumis à l'art. 59 al. 4 LCI.

E. 17

Ni le texte de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI, ni les travaux préparatoires relatifs à cette disposition légale, ne permettent de considérer que l'élaboration d'une stratégie de densification en zone 5 dans un PDCoM devait, du fait de ces nouvelles normes, se concevoir autrement que selon ce que prescrivait d'ores et déjà la fiche A04 du PCDC 2030 - à laquelle les travaux préparatoires font d'ailleurs allusion à plusieurs reprises - et autrement que ce que prescrivait en outre l'art. 10 al. 3 LaLAT, qui obligeait les communes, dans leur PDCoM, à

- 21/26 - A/3813/2021 déterminer notamment les périmètres de 5e zone pouvant faire l'objet d'une densification accrue. Les travaux préparatoires de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI montrent non seulement que le principe de la densification de la zone villa restait acquis aux yeux des initiants du PL 12566 eux-mêmes, mais encore que la manière de procéder à cette densification, selon ce que prévoit le PDCn 2030, n'a pas davantage été remis en cause. L'intervention du département du territoire durant la consultation sur le PL 12566 démontre en outre que plusieurs communes s'étaient d'ores et déjà dotées d'un PDCoM contenant une stratégie de densification en zone 5 conforme au PDCn 2030 et que pour ce qui concernait la commune intimée, son projet de PDCoM en était au stade de la consultation technique, avec phase-test prévue pour la mi-2020. Autrement dit, l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI ne constitue pas une base légale destinée à préciser le contenu du PDCn 2030 ou de sa fiche A04 et n'a donc en rien modifié la manière dont il appartenait jusque-là aux instances spécialisées d'examiner la conformité d'un projet de PDCoM à cette fiche et au Conseil d'État d'approuver cas échéant un PDCoM jugé conforme à cette dernière. L'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI offre aux communes l'opportunité de restreindre à des périmètres dits de densification accrue l'application des taux de 44 à 48%, et non plus à l'ensemble de la zone villa, mais il les oblige en contrepartie à définir de tels périmètres, à défaut de quoi, dès le 1er janvier 2023, les taux de 44 à 48% peuvent être revendiqués par les propriétaires dans toute la zone villa, aux conditions générales posées par l'art. 59 al. 4 LCI. Sous cet angle, dès l'entrée en vigueur de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI, lorsqu'un PDCoM d'ores et déjà en

force prévoit des périmètres de densification accrue, il n'y a aucune raison de retenir qu'une parcelle située dans l'un de ces périmètres ne pourrait bénéficier d'un taux de 44 à 48%, ou du moins que la commune pourrait y opposer un veto au sens de l'art. 59 al. 4bis LCI. L'adoption et l'entrée en vigueur de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI n'empêche certes pas les communes d'entamer la révision d'un PDCoM déjà conforme au PDCn 2030, mais ne saurait non plus, dans l'intervalle, faire obstacle à l'application du PDCoM en force et des périmètres de densification accrue qu'il prévoit.

E. 18

L'argument de parties intimées selon lequel il n'était chronologiquement pas possible d'adopter un PDCoM conforme à l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI avant la modification de cette disposition légale, ne peut être suivi pour les motifs suivants. Tout d'abord, cette disposition légale, comme il vient d'être dit, non seulement ne modifie rien aux obligations auxquelles le PDCn 2030 soumettait jusque-là les communes, mais surtout, elle n'apporte non plus aucun changement, que ce soit dans sa lettre ou dans les travaux préparatoires, à la notion de périmètre de densification accrue, conçue dans le cadre de la LCI, aussi bien avant qu'après la modification de son art. 59 al. 4 et al. 4bis, comme la possibilité de construire en

- 22/26 - A/3813/2021 ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé selon un taux maximum de 48% (et 60% sur les parcelles de plus de 5'000 m²). Par conséquent, les PDCoM qui délimitaient d'ores et déjà des périmètres de densification accrue de manière conforme au PDCn 2030 et à la fiche A04, ne sauraient avoir perdu leur validité du fait de l'entrée en vigueur d'une disposition légale qui n'entraînait aucune redéfinition de cette notion. En outre, l'argument selon lequel il n'était logiquement pas possible d'adopter un PDCoM conforme à l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI avant la modification de cette disposition légale fait abstraction du texte même et de la logique de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI. Il faut en effet observer qu'en l'absence de disposition transitoire prévoyant l'inverse, l'art. 59 al. 4 LCI était applicable dès son entrée en vigueur le 28 novembre 2020. Or, selon sa lettre, l'art. 59 al. 4 LCI repose sur le présupposé (conforme aux informations fournies par le département du territoire pendant les travaux préparatoires) selon lequel, lors de l'entrée en vigueur de cette disposition, une commune peut déjà disposer d'un PDCoM contenant une stratégie de densification de la zone 5 conforme à ses obligations en matière d'aménagement du territoire. Le raisonnement des parties intimées implique au contraire qu'à son entrée en vigueur, l'art. 59 al. 4 LCI serait resté lettre morte pour toutes les communes jusqu'à ce qu'elles aient redéfini des périmètres de densification accrue. Une telle approche est incompatible avec les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs, qui ne permettent pas à l'administration de donner à la loi une interprétation qui en bloque l'application immédiate voulue par le législateur. Ainsi, l'applicabilité immédiate de l'art. 59 al. 4 LCI n'empêche aucunement, selon son texte, de considérer qu'au moment de son entrée en vigueur, des communes pouvaient d'ores et déjà disposer d'un PDCoM conforme. Cette lecture se trouve confirmée par l'art. 59 al. 4bis LCI, dont la formulation prévoyant que « Dans les communes qui n'ont pas défini de périmètres de densification accrue dans leur plan directeur communal (...) » signifie bien que certaines communes, et non pas nécessairement toutes les communes, ne disposaient pas, au 28 novembre 2020, d'un PDCoM définissant des périmètres de densification accrue. Si, au moment de l'élaboration de l'art. 59 al. 4bis LCI, il avait fallu considérer que toutes les communes disposant d'une zone villas devaient nécessairement reprendre et adapter leur PDCoM (selon ce que semble avoir entre-temps voulu exprimer le département dans la carte qu'il a mise en ligne le 14

janvier 2021 – cf. consid. 12), l'art. 59 al. 4bis LCI, ou une disposition transitoire, ou encore les travaux préparatoires l'auraient formulé de manière explicite. Or, on ne trouve aucune trace d'une telle obligation généralisée, que ce soit dans le texte légal ou dans les débats qui ont précédé son adoption. L'entrée en vigueur immédiate de l'art. 59 al. 4 LCI n'aurait pas non plus eu de raison d'être.

E. 19

La commune intimée relève par ailleurs qu'il n'y a pas la moindre référence dans son PDCOM 2ème génération à des « périmètres de densification accrue » au sens de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI. Selon elle, ce PDCOM traite de l'évolution de la

- 23/26 - A/3813/2021 zone 5, répartit le territoire communal en 5 secteurs géographiques et fixe pour chacun des règles générales. Ces règles étaient appelées à permettre une appréciation des dérogations au sens de l'art. 59 al. 4 LCI, dans sa version antérieure au 1er octobre 2020, mais ne correspondaient pas aux exigences des nouveaux al. 4 et 4bis.

E. 20

Le tribunal ne peut suivre cette argumentation. Tout d'abord, la commune intimée se réfère à la notion de périmètre de densification accrue au sens de l'art. 59 al. 4 et 4bis LCI comme s'il s'agissait d'une notion nouvelle, alors que, comme déjà mentionné, l'art. 10 al. 3 aLaLAT, avant la modification légale en cause, obligeait déjà les communes à adopter un plan directeur qui devrait déterminer notamment les périmètres de 5e zone pouvant faire l'objet d'une densification accrue. La commune intimée ne cherche pas non plus à expliciter le sens de cette notion, ou du moins à préciser en quoi elle aurait été désormais différente, dans l'art. 59 al. 4 et 4bis LCI, de celle que mentionnait jusque-là l'art. 10 al. 3 aLaLAT. Fondamentalement, cette notion n'est d'ailleurs pas particulièrement complexe, puisqu'elle ne saurait désigner autre chose que la possibilité de construire selon les rapports de surface élevés prévus par l'art. 59 al. 4 LCI depuis 2012 et l'on ne voit pas en quoi l'apparition de cette notion dans la LCI, après avoir figuré pendant plusieurs années dans la LaLAT, en aurait changé le contenu. Sur cette question, il sera pour le surplus renvoyé aux développements ci-dessus (cf. consid. 17). Par identité de motifs, on ne voit pas non plus en quoi les règles fixées par le PDCOM de 2ème génération, destinées selon la commune intimée à permettre d'apprécier les dérogations selon l'art. 59 al. 4 aLCI, ne répondraient plus aux exigences du nouvel art. 59 al. 4 et 4bis LCI. Le tribunal relèvera qu'au contraire, aucune nouvelle exigence n'est posée par cette disposition légale sur le plan de la construction ou de l'aménagement.

E. 21

Enfin, la commune intimée souligne que l'arrêté du Conseil d'Etat approuvant son PDCOM de 2ème génération ne ferait aucune allusion au nouvel art. 59 al. 4 et 4bis LCI et que le Conseil d'Etat aurait dû constater que ce PDCOM ne remplissait pas les exigences de l'art. 59 al. 4bis LCI, dès lors qu'il ne définissait aucun « périmètre de densification accrue » dans lequel les dérogations fondées sur l'art. 59 al. 4 LCI pourraient être automatiquement accordées, indépendamment de l'avis de la commune. On peine à suivre cette argumentation, dès lors que cette base légale a été adoptée par le Grand Conseil le 1er octobre 2020, soit deux semaines avant l'approbation du PDCOM par le Conseil d'Etat. On saisit mal la raison pour laquelle le Conseil d'Etat aurait approuvé un PDCOM dont il y aurait eu lieu de constater d'ores et déjà l'incompatibilité avec une base légale qui allait entrer en vigueur quelques semaines plus tard. Par ailleurs, il ne sera sans doute pas

question d'accorder « automatiquement » des dérogations, les périmètres de densification accrue n'ayant pas vocation à fixer un rapport de surface déterminé pour chaque parcelle. Par conséquent, un projet spécifique sera toujours soumis à

- 24/26 - A/3813/2021 examen sous l'angle d'un certain nombre de critères, notamment qualitatifs, sans que le rapport maximum de 48% soit toujours admissible.

E. 22

A la lecture du PDCOM 2ème génération de la commune intimée, force est de constater que l'on y retrouve, dans l'approche et le contenu, les différents éléments mis en avant par le département du territoire dans la « Marche à suivre pour la densification de la zone 5, Modalités d'application du nouvel article 59 LCI » qu'il a mise en ligne le 19 janvier 2021. En effet, la stratégie d'évolution de la zone 5 découle d'un diagnostic et d'une analyse et est déclinée en différents principes qui ont trait à un ensemble complet d'éléments urbanistiques. Cette stratégie est également déclinée en fiches qui concernent cinq secteurs différents du territoire communal, deux d'entre eux (dont celui sur lequel se trouve la parcelle litigieuse) précisant quels sont les secteurs pouvant faire l'objet d'une densification selon l'art. 59 LCI et ceux qui ne le doivent pas. Il est par ailleurs frappant que dans leurs écritures, les deux parties intimées n'indiquent nullement en quoi le PDCOM de la commune ne répondrait pas aux éléments de la « Marche à suivre pour la densification de la zone 5, Modalités d'application du nouvel article 59 LCI », mais se retranchent derrière le point de vue formel selon lequel l'entrée en vigueur de l'art. 59 al. 4 et al. 4bis LCI impliquait nécessairement une révision du PDCOM, (le contraire ayant au demeurant été démontré ci-dessus).

E. 23

A cet égard, l'autorité intimée relève que le PDCOM 2ème génération ne peut répondre aux exigences du nouvel art. 59 al. 4 et 4bis LCI, puisque ce document est antérieur à la « Marche à suivre pour la densification de la zone 5, Modalités d'application du nouvel article 59 LCI » publiée le 19 janvier 2021. Cette directive n'est cependant pas de nature à modifier l'interprétation que le tribunal a faite plus haut du nouvel art. 59 al. 4 et 4bis LCI, qui n'exclut pas l'existence de PDCOM compatibles approuvés avant l'entrée en vigueur de cette base légale.

E. 24

Par conséquent, on peut considérer qu'au moment où le département intimé a prononcé la décision litigieuse, la commune intimée faisait partie de celles qui avaient défini des périmètres de densification accrue dans leur PDCOM et auxquelles ce n'était plus l'art. 59 al. 4bis qui trouvait à s'appliquer, mais l'art. 59 al. 4 LCI. Le département intimé ne pouvait ainsi, sur la seule base du préavis négatif de la commune intimée, interrompre l'instruction de la requête en autorisation de construire et rejeter cette dernière.

E. 25

La décision litigieuse sera ainsi annulée et le recours admis, le dossier étant renvoyé au département intimé afin qu'il reprenne l'instruction de la requête et statue sur cette dernière au terme de l'instruction.

E. 26

Il convient de noter que le présent jugement constitue à cet égard une décision incidente.

- 25/26 - A/3813/2021

E. 27

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), un émolument de CHF 1'200.- sera mis à la charge de la commune intimée, qui succombe. Les recourants qui obtiennent gain de cause, sont exonérés de tout émolument. Leur avance de frais de CHF 900.-, versée à la suite du recours, leur sera restituée.

E. 28

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de l'Etat de Genève, soit pour lui l'autorité intimée et à la charge de la commune de E_____, pris solidairement, sera allouée aux recourants (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure à la commune de G_____.

- 26/26 - A/3813/2021

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