

GE_GERICHTE JTAPI/249/2024 vom 20. März 2024

GE Cour de justice, 2024-03-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_249_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/249/2024 du 20 mars 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/249/2024 del 20 marzo 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). En particulier, conformément l'art. 145 al. 2 LCI, la commune a qualité pour recourir du seul fait que le projet approuvé par l'autorisation contestée se trouve sur son territoire (ATA/860/2021 du 24 août 2021 consid. 2 ; ATA/1104/2020 du 3 novembre 2020 consid. 1).

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 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

E. 4

Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références citées), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/84/2022 du 1er février 2022 consid. 3).

E. 5

En premier lieu, la recourante estime que la décision entreprise contrevient aux PZDIA et RZDIA, ceux-ci n'autorisant pas d'installations provisoires pour stocker des machines de

chantier et des matériaux de constructions de type échafaudage. Selon elle, les PZDIA et RZDIA prévoient dans le périmètre en question des

- 12/17 - A/1611/2023 constructions pour des activités industrielles et non l'aménagement d'une couche de grave pour stocker des machines de chantier et des matériaux de constructions.

E. 6

En vertu de l'art. 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils définissent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. À Genève, l'art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) précise que pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones (al. 1), lesquelles sont de trois types (al. 2), à savoir les zones ordinaires (let. a ; cf. art. 18 à 27), les zones de développement (let. b ; cf. art. 30 à 30B) et les zones protégées (let. c ; cf. art. 28). L'art. 19 LaLAT détaille les zones à bâtir. Son alinéa 4 prévoit que les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. Ainsi, selon la systématique suivie par le législateur genevois, les zones industrielles font partie des zones à bâtir, qui sont elles-mêmes englobées dans les zones ordinaires au sens des art. 12 et 18 LaLAT (ATA/518/2010 du 3 août 2010 consid. 4b). À teneur de l'art. 30 LaLAT, les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 (LZIAM - L 1 45). On distingue ainsi les zones industrielles et artisanales « ordinaires » (art. 19 al. 4 LaLAT) et les zones de développement industriel et artisanal (art. 30 LaLAT et LZIAM).

E. 7

En l'espèce, la parcelle en cause est située en ZDIA et est ainsi soumise à la LZIAM ainsi qu'au règlement sur les zones industrielles et d'activités mixtes du 24 mai 2023 (RZIAM - L 1 45.01), entré en vigueur le 31 mai 2023 et qui a remplacé l'ancien RAZIDI (art. 31 LZIAM).

E. 8

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT ; art. 1 al. 1 LCI).

E. 9

L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Dès que les conditions légales sont réunies, le département est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 5 LCI).

E. 10

La conformité à l'affectation de la zone implique que la fonction de la construction ou installation concorde avec celle de la zone. Il ne suffit pas qu'elle ne soit pas contraire à la destination de la zone (DFJP/OFAT, Étude relative à la LAT, 1981, p. 274 n. 29 ; ATA/822/2015 du 11 août 2015 consid. 12b). L'utilisation de la construction ou de

l'installation est pertinente pour juger de la conformité à l'affectation de la zone, en particulier si elle est connue au moment de l'octroi de

- 13/17 - A/1611/2023 l'autorisation (ATA/822/2015 du 11 août 2015 consid. 12b ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014 consid. 5a ; ATA/784/2013 du 26 novembre 2013 consid. 6a ; ATA/70/2013 du 6 février 2013 consid. 3a).

E. 11

La LZIAM a pour but de fixer les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement industriel, dévolues aux activités industrielles et artisanales (ci-après : activités du secteur secondaire), ainsi que des zones de développement d'activités mixtes, dévolues aux activités des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les activités culturelles et festives (art. 1 al. 1 LZIAM). Les zones de développement d'activités mixtes comportent au minimum 60 % des surfaces brutes de plancher dévolues à des activités du secteur secondaire (art. 1 al. 2 LZIAM).

E. 12

Selon l'art. 4 al. 1 LZIAM, dans les zones de développement industriel et les zones de développement d'activités mixtes, le Conseil d'État peut, en vue de la délivrance de l'autorisation de construire, autoriser l'application des normes de la zone industrielle ou de la zone de développement d'activités mixtes au sens de la LaLAT. Cette décision est subordonnée à l'approbation préalable de certains éléments. Si la demande porte sur une construction ou une installation de peu d'importance ou provisoire, le département peut délivrer d'emblée l'autorisation de construire après en avoir, si nécessaire, fixé les conditions particulières (art. 4 al. 2 LZIAM). Tel est par exemple le cas en cas de changement d'affectation d'une carrosserie en une épicerie de type « take away » (ATA/926/2016 du 1er novembre 2016 consid. 13).

E. 13

En vertu de l'art. 4 let. d RZIAM, sont notamment admissibles dans les zones industrielles à titre d'activités industrielles les entreprises de la construction.

E. 14

Selon la jurisprudence et la doctrine, les zones industrielles et artisanales regroupent traditionnellement des activités du secteur primaire et secondaire (ATA/1231/2017 du 29 août 2017 consid. 5 et les références citées). La notion de construction industrielle n'étant pas définie par la loi, il convient de se référer au sens large et commun de ce terme (RDAF 1983 p. 190). Or, une notion large et commune de l'industrie ne se limite pas au travail et à la transformation de la matière mais s'étend à l'ensemble des opérations qui concourent à la production et à la circulation des richesses (ATA/518/2010 du 3 août 2010 consid. 5 ; RDAF 1999 I p. 369). Il ressort implicitement de la jurisprudence - ATA/1231/2017 du 29 août 2017 consid. 5 et les références citées - que la définition de l'« industrie » est identique dans les zones industrielles et artisanales « ordinaires » (art. 19 al. 4 LaLAT) et dans les zones de développement industriel et artisanal (art. 30 LaLAT et LZIAM).

E. 15

Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste libre de s'en

écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public

- 14/17 - A/1611/2023 supérieur. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/462/2020 du 7 mai 2020 consid.18 et les références citées). La délivrance des autorisations de construire demeure de la compétence exclusive du département à qui il appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence (ATA/439/2021 du 20 avril 2021 ; ATA/318/2017 du 21 mars 2017).

E. 16

Selon une jurisprudence constante, les juridictions administratives observent une certaine retenue pour éviter de substituer leur propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas 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/1125/2020 du 10 novembre 2020 ; ATA/1279/2018 du 27 novembre 2018).

E. 17

En l'occurrence, s'il n'est pas contesté que le projet litigieux n'est pas, en soi, conforme à l'affectation définitive de la parcelle prévue par les PZDIA et RZDIA, cela ne justifie pas forcément qu'il doive être annulé. En effet, selon l'art. 4 al. 2 LZIAM, si la demande porte sur une installation provisoire, comme tel est le cas en l'espèce, le département peut délivrer d'emblée l'autorisation de construire après en avoir, si nécessaire, fixé les conditions particulières. De plus, l'art. 19 al. 1 RDZIA stipule que si les circonstances le justifient et que cette mesure ne porte pas atteinte au but général visé, l'État peut, après consultation de diverses instances, déroger aux dispositions des PDZIA et RDZIA. Or, il résulte des derniers préavis de la FTI et de l'OU que le projet querellé, certes non entièrement conforme aux PDZIA et RDZIA, se rapporte néanmoins à une activité adaptée à l'affectation de la zone industrielle, d'une part, et qu'il ne prétend pas le développement du secteur en cause, d'autre part, mais permet une transition harmonieuse de la zone agricole à celle industrielle. Le projet répond en outre au besoin urgent sur le plan cantonal de disposer de zones de stockage qui font défaut et n'est que temporaire. Dans ces circonstances et compte tenu du fait que les instances de préavis ont considéré que les conditions cumulatives de la feuille de route sont respectées, ce qui est effectivement le cas, il ne peut être reproché au département d'avoir retenu que le but général visé par le PDZIA et le RDZIA est préservé et d'avoir donc délivré l'autorisation litigieuse, laquelle est, faut-il encore le rappeler, temporaire. Partant, ce grief sera écarté.

E. 18

En second lieu, la recourante reproche au département d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation en octroyant l'autorisation litigieuse qui serait contraire à l'art. 18b LPN et qui ne respecterait pas les enjeux cantonaux en matière de protection de la biodiversité, à savoir le PCC 2030, la SBG-2030 et le PBI ainsi que la stratégie cantonale d'arborisation de l'aire urbaine.

- 15/17 - A/1611/2023

E. 19

Selon l'art. 18b LPN, les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (al. 1). Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture (al. 2).

E. 20

À teneur de la synthèse présentée au début du document, le PCC 2030 est une feuille de route qui pose les bases nécessaires, au niveau institutionnel, aux transformations significatives qui devront être menées dans les années à venir au niveau des institutions, de l'économie et de la société dans son ensemble (p. 9). Il présente en premier lieu les objectifs qu'il poursuit et la stratégie nécessaire à l'atteinte de ces derniers et, en seconde partie, les mesures à mettre en œuvre sur la période 2021- 2030. Il s'agit d'un document d'orientation qui a pour vocation de proposer une vision, de fixer un cap, de faciliter et d'accélérer la convergence des politiques publiques vers les nouveaux objectifs climatiques (p. 11). Les mesures qu'il préconise en matière d'aménagement du territoire s'inscrivent dans la vision du projet du territoire pour le canton décrit dans le PDCn 2030, étant précisé qu'une révision de ce dernier est nécessaire pour assurer la comptabilité avec la neutralité carbone à l'horizon 2050 (p. 59). La SBG-2030 est une feuille de route opérationnelle qui vise à garantir le bien-être à long terme en conciliant le développement des activités sur le territoire genevois avec le maintien d'une biodiversité locale riche et apte à assurer les nombreux services fournis à la population. Pour relever ce défi, elle identifie trois axes stratégiques - connaître, enrichir et valoriser la biodiversité - et propose une vision assortie d'orientations pour douze domaines clés, comme la qualité du maillage écologique ou les enjeux liés à la formation. Le PBI, qui découle de la SBG-2030, a pour objectif de fournir à l'État, au secteur privé, aux ONG et aux citoyens de disposer d'un plan d'action pour répondre à deux urgences : « climat » et « biodiversité ». Il souligne l'efficacité de certaines actions en cours, mais aussi les lacunes à combler, et identifie les améliorations et les nouvelles actions à prévoir pour matérialiser la vision de la SBG-2030. Cette stratégie définit les douze champs d'application ainsi que les orientations qui ont permis de formuler ce premier plan d'action. Enfin, la stratégie d'arborisation de l'aire urbaine, qui vise un taux de canopée de 30% à l'horizon 2050, a pour objectif de faire croître de manière quantitative et qualitative le patrimoine arboré de l'aire urbaine.

E. 21

L'art. 11 al. 1 LaLAT prévoit que les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du plan directeur cantonal, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au plan directeur cantonal et à son concept de l'aménagement cantonal. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé.

- 16/17 - A/1611/2023

E. 22

En l'espèce, il ne résulte pas que la parcelle en cause accueillerait un biotope d'importance régionale ou locale ou qu'elle ferait l'objet d'une mesure de protection particulière. Partant, il ne peut être retenu que l'art. 18b al. 1 LPN soit violé. En outre, les divers instruments évoqués par la recourante ont essentiellement pour vocation de servir de guide et feuille de

route à l'administration sur le thème du climat et de l'environnement, de sorte qu'ils doivent être concrétisés par le biais de la planification, notamment par l'adoption de plans d'aménagement. Or, à cet égard, le PDZIA excluant que des arbres demeurent sur la parcelle en cause, il peut être retenu qu'il a déjà été considéré, lors de la concrétisation de ces instruments, que tous les arbres sur la parcelle en cause pouvaient disparaître sans que cela ne contredise les objectifs portés par les PCC 2030, PBI, SBG-2030 et la stratégie d'arborisation de l'aire urbaine. Au surplus, il ne peut être reproché au département d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation alors qu'il a suivi les préavis des instances spécialisées consultées. Les arguments de la recourante à ce sujet laisse apparaître que celle-ci ne fait que substituer sa propre appréciation à celle de ces instances, composées de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi. En tout état, le tribunal doit constater que l'OU a considéré que le projet respecte les conditions prévues dans la feuille de route et les enjeux environnementaux et paysagers inscrits dans le PDZIA que le RDZIA. Il faut en outre relever que le projet autorisé concerne l'abattage d'arbres qui ne sont pas sains et donc pas durables, qu'il permet la conservation d'arbres supplémentaires dont le maintien n'est pas prévu dans le PDZIA et qu'il exige que des arbres soient replantés pour un montant de près de CHF 50'000.-. Dans ces circonstances, il ne peut être retenu que ledit projet heurte les objectifs fixés dans les instruments cantonaux en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement.

E. 23

Mal fondé, le recours sera rejeté et la décision entreprise confirmée.

E. 24

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), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'000.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

E. 25

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 900.-, à la charge de la recourante, sera allouée à E_____ SA (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 17/17 - A/1611/2023

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