

GE_GERICHTE JTAPI/894/2022 vom 1. September 2022

GE Cour de justice, 2022-09-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_894_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/894/2022 du 1 septembre 2022

IT: GE_GERICHTE JTAPI/894/2022 del 1 settembre 2022

Erwägungen

E. 25

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 ainsi libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser. Dans le système prévu par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, tant le préavis de la commune - exprimé sous forme de préavis rendu par l'exécutif municipal (art. 48 let. h et 30 al. 1 let. s a contrario de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05) - que celui de la CA ont cette caractéristique (ATA/498/2020 du 19 mai 2020 consid. 4b). Il n'en demeure pas moins que la délivrance de telles autorisations de construire demeure de la compétence exclusive du DT, à qui il appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence (ATA/259/2020 du 3 mars 2020 consid. 4b).

E. 26

C'est le lieu de rappeler, s'agissant de la motivation d'un préavis, que la règle générale veut qu'un préavis sans observation équivaille à un préavis favorable (ATA/778/2014 du 30 septembre 2014 consid. 3c et jurispr. cit.). Il arrive que des exigences de motivations plus élevées soient posées pour des préavis positifs, mais il s'agit de situations spéciales où l'application de la loi requiert une pesée particulièrement soignée des intérêts en présence (ATA/718/2012 du 30 octobre 2012 consid. 8). La jurisprudence a aussi précisé qu'il importe peu qu'un préavis soit succinctement motivé, dans la mesure où la position de l'autorité de préavis et les arguments de caractère architectural et esthétique qui la motivent peuvent être établis lors de l'instruction du recours (ATA/72/2007 du 20 février 2007, consid. 5b), ce qui vaut à plus forte raison lorsque cette position et ces arguments découlent des demandes de modification du projet formulées par l'autorité de préavis.

E. 27

Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des entités ayant formulé un préavis dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, pour autant que l'autorité inférieure ait suivi l'avis de celles-ci. Elle se limite à examiner si le département ne s'est pas écarté sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables

- 19/26 - A/3274/2021 d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/724/2020 du 4 août 2020 consid. 3e ; ATA/639/2020 du 30 juin 2020 consid. 4d ; ATA/875/2018 du 28 août

2018 consid. 5b; ATA/1274/2017 du 12 septembre 2017 consid. 5).

E. 28

Ainsi, en particulier, lorsque la consultation de la CA est imposée par la loi, l'autorité de recours observe une certaine retenue dans son pouvoir d'examen lorsque le DT a suivi son préavis ; en effet, la CA, composée essentiellement de spécialistes, est plus à même de prendre position sur des questions qui font appel aux connaissances de ces derniers qu'une instance composée de magistrats (cf. not. ATA/1186/2017 du 22 août 2017 consid. 6c ; ATA/521/2017 du 9 mai 2017 consid. 5e et les références citées ; ATA/442/2015 du 12 mai 2015 consid. 5c ; ATA/634/2014 du 19 août 2014 consid. 6 ; ATA/720/2012 du 30 octobre 2012 consid. 10, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_635/2012 du 5 décembre 2013 ; ATA/385/2011 du 21 juin 2011 consid. 4b, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_362/2011 du 14 février 2012).

E. 29

L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATA/1600/2019 du 29 octobre 2019 consid 6a).

E. 30

Selon une jurisprudence constante, s'ils sont favorables, les préavis de la CA n'ont, en principe, pas besoin d'être motivés (ATA/285/2021 du 2 mars 2021 consid. 6, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2021 du 28 octobre 2021 ; ATA/1075/2020 du 27 octobre 2020 consid. 5 ; ATA/724/2020 du 4 août 2020 consid. 3g ; ATA/37/2020 du 14 janvier 2020 consid. 5e ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 4 ; ATA/414/2017 du 11 avril 2017, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_297/2017 du 6 décembre 2017, spéc. consid. 3.4.2). À ce sujet, le tribunal retient que l'art. 59 al. 4 LCI n'oblige pas la CA à motiver ses préavis sous l'angle des multiples critères d'après lesquels il est possible d'analyser l'intégration d'un projet dans son environnement, sauf à rendre son

- 20/26 - A/3274/2021 travail excessivement lourd, voire à paralyser son fonctionnement. Cela n'aboutit pas pour autant à l'opacité du dossier, puisque, d'une part, la motivation des préavis peut découler de manière plus ou moins explicite des demandes et remarques émises par l'instance concernée en vue de modification du projet et que, d'autre part, si les circonstances paraissent le justifier, cette instance peut être invitée à donner des explications détaillées en procédure contentieuse (cf. not. JTAPI/302/2021 du 25 mars 2021, confirmé par ATA/896/2021 du 31 août 2021 ; JTAPI/920/2020 du 28 octobre 2020 ; JTAPI/604/2019 du 26 juin 2019).

E. 31

En juin 2017, la direction de la planification cantonale et régionale du département a adopté le Guide, destiné « simultanément au canton, qui planifie, aux instances cantonales, qui préavisent et autorisent, aux communes, qui planifient et préavisent aussi, et, enfin, aux requérants (propriétaires, architectes, promoteurs) qui conçoivent et réalisent les projets conformément aux planifications validées et en vertu de l'autorisation de construire qui leur est délivrée » (p. 5 ; cf. aussi p. 12 s.), afin, notamment, de « préciser quelles sont les conditions à remplir pour envisager l'obtention de la dérogation porteuse de droits à bâtir supplémentaires » prévue par l'art. 59 al. 4 aLCI (p. 5).

E. 32

Conformément au préambule de ce guide, ce dernier a notamment pour but de « proposer une méthode permettant de formuler et partager des règles du jeu, afin d'optimiser la densification actuellement à l'œuvre dans la zone 5, formuler des recommandations de planification à l'attention des communes, spécifiques à l'évolution de leur zone 5, en complément aux directives pour l'élaboration des plans directeurs communaux 2ème génération de mars 2016 en amont des demandes de renseignements et demandes définitives (autorisations de construire) [...] » (p. 6).

E. 33

D'après la jurisprudence, l'administration peut adopter un tel guide afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales en explicitant l'interprétation qu'il leur donne, sans qu'il n'ait force de loi et ne lie ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Il ne dispense pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, il ne peut sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'il est censé concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, il ne peut prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 141 II 338 consid. 6.1 ; 140 V 343 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_522/2012 du 28 décembre 2012 consid. 2.3 ; ATA/1244/2017 du 29 août 2017 ; ATA/265/2016 du 22 mars 2016 ; ATA/54/2016 du 19 janvier 2016).

E. 34

En premier lieu, la recourante fait grief au département d'avoir mal exercé son pouvoir d'appréciation en délivrant une autorisation de construire contraire aux objectifs de son PDCom. Ainsi, le sous-sol projeté avait une emprise démesurée et contenait une surabondance de locaux peu justifiée pour le logement desservi. Cette suroccupation du sous-sol avait pour conséquences un débordement du

- 21/26 - A/3274/2021 sous-sol de 36 m² hors projection du bâtiment en surface (cf. point B7.1 du PDCom) et un étalement des aires de stationnement et de circulation en surface, ce qui péjorait la qualité des extérieurs et influait considérablement sur l'IVER. Enfin, la réalisation d'un parking souterrain (au moins partiellement) aurait permis d'économiser des nombreuses surfaces en pleine terre. Le projet querellé prévoyait par ailleurs la présence de deux accès, situés aux deux extrémités de la parcelle, alors même que le point B5.2 du PDCom préconisait un seul accès par parcelle, dans le but de regrouper les accès et de mutualiser le stationnement. Cela engendrerait une « stérilisation » du rapport à la rue, non conforme au principe de traitement qualitatif des limites.

D'une manière plus générale, l'implantation, le volume et le gabarit des constructions projetées nuisaient au caractère harmonieux du quartier. L'étalement du projet impliquait en outre la création de couverts à garage, d'une piscine, d'une terrasse et d'un pool-house, avec pour conséquence une réduction importante des surfaces en pleine terre mettant à mal l'objectif communal d'éviter une trop forte imperméabilisation du sol et de préserver des espaces libres de construction.

E. 35

En l'occurrence, le PDCom ayant été approuvé par le Conseil d'État en mai 2020, le département devait en tenir compte lorsqu'il a prononcé la décision litigieuse le 3 décembre 2020. Cela étant, il doit être rappelé que les PDCom ne peuvent, à eux seuls, faire opposition à l'application du droit cantonal, respectivement à un projet de construction conforme aux normes de la zone 5. Cela vaut à fortiori pour la stratégie de densification de la commune. De même, il ne faut pas perdre de vue que le système légal prévalant dans le canton de Genève ne confère aucun pouvoir décisionnel à la commune s'agissant de l'octroi des autorisations de construire, quelles qu'elles soient ; cette dernière ne dispose en outre d'aucune autonomie ou compétence propre dans l'octroi d'une dérogation au rapport de surfaces fondée sur l'art. 59 al. 4 let. a aLCI (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.4), seul son préavis, mais non son accord, étant requis (cf. ATA/639/2020 du 30 juin 2020 consid. 6b). Par voie de conséquence, la commune n'est pas non plus habilitée à exiger des adaptations ou des modifications du projet susceptibles de mieux lui convenir. La délivrance de l'autorisation de construire demeure ici de la compétence exclusive du DT, même s'il lui appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence, mis en évidence, en particulier, dans les différents préavis des instances spécialisées qu'il a requis. S'agissant du projet querellé, il faut constater avec le département qu'il respecte le PDCom, les critères de ce dernier mis en exergue par la recourante étant au

- 22/26 - A/3274/2021 demeurant de type B, soit des critères qui doivent être respectés dans leur principe mais peuvent être adaptés au contexte particulier et négociés.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'emprise du projet et en particulier de son sous-sol, celle-ci est faible puisque le débordement représente 36 m², soit 11,50 % de la surface totale du sous-sol ($36\text{m}^2 / 312.50\text{m}^2 = 11.50\%$), ou 2,45 % de la surface totale de la parcelle ($36\text{m}^2 / 1'468\text{m}^2 = 2.45\%$). La surface du sous-sol correspond pour le surplus à 21.30 % de la surface de la parcelle ($312.50\text{m}^2 / 1'468\text{m}^2 = 21.30\%$). Le projet est donc conforme au droit cantonal et en particulier à l'art. 59 al. 9 LCI (21.30 % < 22 %). Le débordement correspond au demeurant au local technique de la piscine, dont l'emplacement était, comme l'explique l'intimé sans être contredit, imposé par sa destination, celui-ci devant se situer à proximité de celle-là. Une emprise « hors bâtiment », d'ailleurs prévue par le PDCom dans ce genre de situation (p. 47 par. B7.2), paraît dès lors justifiée en l'espèce. Concernant l'impact du projet sur les extérieurs et l'IVER, le choix de l'habitat groupé permet précisément de limiter l'emprise sur la parcelle. Il ressort pour le surplus du dossier qu'une surface en pleine terre conséquente, soit plus de 50 % de la parcelle est maintenue. L'allée de chênes en bordure du chemin C_____ sera préservée et seuls trois arbres seront abattus alors que sept arbres indigènes devront être replantés sur la parcelle, comme exigé par l'OCAN. Les toitures du garage et du pool house ainsi qu'une partie du toit de l'habitat groupés seront végétalisées ce qui préservera non seulement l'identité visuelle du quartier mais aussi le caractère arboré dudit chemin. La CA souligne ainsi, dans son préavis du 18

juin 2019, que la surélévation projetée permet de préserver les espaces "vides" et les surfaces végétales, étant rappelé que l'exploitation en hauteur des bâtiments, pour éviter un étalement des constructions et préserver des espaces non-bâties, fait partie des principes énoncés par le PDCom au titre de limitation de l'occupation du sol (cf. p. 38 du rapport explicatif). Quant au SPI, il retient, dans son préavis favorable sans observation du 10 décembre 2020, que le projet intègre ses demandes concernant la végétalisation (haies bocagères à prolonger le long du chemin C_____). L'appréciation de la commune est ainsi contredite par les deux instances spécialisées précitées. Le fait qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable, telle que la réalisation d'un parking souterrain, relève enfin de l'opportunité, que les autorités judiciaires ne revoient pas. Il convient également de prendre en compte le fait que l'OCAN, instance spécialisée chargée de veiller à la protection de la nature et du paysage, a lui aussi préavisé favorablement le projet, moyennant le respect de conditions ayant été reprises et faisant partie intégrante de l'autorisation querellée.

S'agissant des deux accès prévus à la parcelle depuis le chemin C_____, qui contrediraient le point B5.2 du PDCom, l'objectif visé par ce dernier (regroupement / optimisation des accès (cf. p. 46 du rapport explicatif) est d'éviter une multiplication des accès privés pour préserver les haies bocagères et les cordons boisés ainsi que pour limiter l'imperméabilisation du sol. Or, ces deux

- 23/26 - A/3274/2021 accès sont précisément prévus afin de maintenir l'allée de chênes étant relevé que l'actuel revêtement en goudron étanche permettant l'accès à la villa sera remplacé par un matériau perméable, limitant la partie imperméable de la parcelle à 28 %. En outre, l'espace voué à la circulation, situé entre la construction et la rue, répond à la requête de l'OCT, dans son préavis du 13 juin 2019, d'avoir des espaces de circulation de dimension suffisante pour accéder aux places de stationnement et permettre les manœuvres demi-tour des véhicules sur la propriété privée. Ainsi, le choix effectué évite que l'espace entre la construction et le chemin C_____ soit voué à la circulation et au stationnement et permet de le maintenir en pleine terre avec un cheminement piéton bordé par l'allée de chênes accompagnée d'une haie vive indigène de basse hauteur. Le choix d'une clôture légère et basse habillée de plantations permettant le passage de la petite faune entre le chemin C_____ et la propriété ne « stérilise » ainsi par le rapport à la rue mais va au contraire dans le sens de ce que préconise le PDCom.

Le projet apparaît pour le surplus parfaitement conforme à l'objectif poursuivi par les mesures énoncées sous chiffre B10 (cf. p. 48 du rapport explicatif), la CA ayant à cet égard rappelé, dans ses préavis favorables des 5 novembre 2019 et 13 avril 2021 qu'il était conforme au caractère et à l'harmonie du quartier, après modifications. Cette instance a en outre validé le principe de surélévation du projet qui permet de préserver les espaces "vides" et la surface végétale, étant rappelé que le projet respecte les gabarits de la zone 5.

Il doit enfin être retenu que l'ensemble des instances de préavis consultées et en particulier le SPI que la CA ont procédé à une analyse complète et approfondie du projet, dans le cadre de leurs divers préavis, et de sa conformité à la planification territoriale, respectivement au caractère, à l'harmonie et à l'aménagement du quartier. En tout état de cause, quand bien même les revendications de la commune seraient en soi légitimes, l'analyse des autres instances n'apparaît en aucune mesure indéfendable, s'agissant de critères qui doivent être respectés dans leur principe mais peuvent être adaptés au contexte particulier et négociés. On rappellera aussi qu'au niveau cantonal, le respect des plans directeurs est actuellement

assuré par le SPI, qui, selon la jurisprudence, est le plus à même de répondre à cette question Or, cette instance a expressément rappelé l'existence du Guide et du PDCOM dans sa demande de complément avant d'émettre deux préavis favorables au projet, tel qu'il lui était alors présenté, l'un sous conditions.

E. 36

Dans un second grief, la recourante soutient que le département a violé l'art. 59 al. 4 aLCl au motif qu'il n'a pas suivi les lignes directrices proposées par le Guide, en particulier s'agissant des places de stationnement. La question de l'IVER n'avait, au surplus, pas été examinée par la CA. Ce grief se recoupant en partie avec celui examiné ci-dessous, il sera renvoyé au considérant 35 tout en précisant ce qui suit.

E. 37

La problématique du stationnement est abordée aux pp. 38 ss du Guide. Ce dernier préconise d'optimiser l'implantation des espaces de stationnement par

- 24/26 - A/3274/2021 rapport au projet. S'agissant des parcelles inférieures à 1500m², comme en l'espèce, il préconise les stationnements de surface regroupés, le stationnement souterrain étant recommandé pour des parcelles de surfaces supérieures. Concernant le projet litigieux, la lecture des plans permet de voir que l'implantation des places de stationnement a été optimisée puisqu'elles se situent le long du bâtiment ainsi que sur ses côtés, ce qui permet de préserver de grands espaces de verdure à l'arrière du bâtiment ainsi qu'à l'avant. Les aires de circulation sont en outre mutualisées entre, d'une part, les places P1, P2 et P7, et d'autre part, les places P6, P5, P3 et P4, et limitées aux angles Nord et Nord-Ouest de la parcelle. La surface de circulation et stationnement, d'environ 200 m², ne représente enfin que 13,6 % de la surface totale de la parcelle, étant rappelé que les surfaces de stationnement sont considérées comme perméables (cf. Guide p. 40). Le recourant explique que la réalisation de deux accès est prévue afin de maintenir l'allée de chênes, ce qui répond à l'intérêt public à la préservation de la végétation, défendu tant par le PDCOM que par le Guide. Quant à l'emplacement des places de stationnement, en retrait du domaine public, l'intimé le justifie par la volonté de préserver l'aspect visuel depuis ce dernier. Un espace de circulation suffisant est enfin prévu pour que les manœuvres de demi-tour puissent être exécutées à l'intérieur du périmètre de la parcelle, comme demandé par l'OCT. Il en résulte que les objectifs poursuivis par le Guide ont été parfaitement pris en compte. Il n'en va pas différemment de l'IVER qui doit, à tout le moins, être confirmé à hauteur de 763.25 m², la surface des patios pouvant effectivement être comptée dans les surfaces vertes en pleine terre dès lors qu'elle sera engazonnée et composée de pleine terre, sans construction en sous-sol. Cela correspond ainsi à environ 52 % de la parcelle, soit plus de la moitié de la surface totale de celle-ci, alors que le département indique, sans être contredit, que la CA préconise, de manière générale, une densité de la végétation de plus ou moins 40 % en zone 5. Le fait que le mandataire du projet ait indiqué un pourcentage plus important (56.80 %) ne saurait dès lors remettre en cause le projet. Partant, au vu de ce qui précède, force est d'admettre que le projet autorisé non seulement suit les lignes directrices prévues par le Guide mais il est en outre conforme au droit cantonal. Dans le cadre de la pesée globale des intérêts à laquelle il a procédé, le département n'a ainsi ni excéder ni abuser de son pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 59 al. 4 aLCl, étant rappelé qu'il doit non seulement tenir compte des plans directeurs, mais aussi des intérêts publics ne relevant pas de l'aménagement du territoire et des intérêts privés. Ces derniers sont ici la mise sur le

marché de nouveaux logements et la possibilité pour l'intimé de loger sa famille sur sa parcelle.

E. 38

La commune reproche au département d'avoir écarté ses préavis complets et motivés au profit de ceux des autres instances consultées qui ne l'étaient pas.

- 25/26 - A/3274/2021

E. 39

Comme rappelé ci-dessus, la CA a examiné de manière complète et circonstanciée les critères d'octroi de l'autorisation et en particulier l'intégration de la réalisation projetée dans le quartier. Bien que ses préavis soient brefs, son analyse du projet n'apparaît pas contestable et rien n'indique qu'elle n'aurait pas tenu compte de la méthode préconisée par le guide précité et de la stratégie communale. Conformément à son pouvoir d'appréciation, le DT pouvait se fonder sur ce préavis imposé par la loi, malgré celui défavorable de la commune. Il n'en va pas différemment du SPI qui a expressément rappelé l'existence du Guide et du PDCom au mandataire de l'intimé, dans sa demande de complément, avant d'émettre deux préavis favorables au projet - tel qu'il lui était alors présenté -, l'un sous conditions. Rien ne permet ainsi de considérer que le département, qui a dûment expliqué les raisons pour lesquelles il avait choisi de donner la prépondérance aux préavis des autres instances consultées ainsi qu'à l'intérêt privé du requérant à réaliser le projet et public à la création de logements au détriment de la position de la recourante, aurait mésusé ou abusé de son pouvoir d'appréciation.

En définitive, la commune entend en réalité substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée et des instances de préavis consultées, soit en particulier le SPI et la CA. Or, le tribunal, qui doit faire preuve de retenue et respecter la latitude de jugement conférée au DT, ne saurait en corriger le résultat en fonction d'une autre conception, même si celle-ci n'est pas dénuée de pertinence, sauf à statuer en opportunité, ce que la loi lui interdit de faire (art. 61 al. 2 LPA).

E. 40

Le recours, mal fondé, sera donc rejeté et la décision contestée confirmée.

E. 41

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 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

E. 42

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de la commune, sera allouée à M. B _____ (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

- 26/26 - A/3274/2021