

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2283/2023 LCI

JTAPI/38/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 18 janvier 2024

dans la cause

Monsieur A_____, **Madame B**_____ et **Monsieur C**_____, **Monsieur D**_____ et **Madame E**_____, représentés par Me Michel SCHMIDT, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

F_____

EN FAIT

1. Monsieur A_____, Madame B_____, et Monsieur C_____, Monsieur D_____ et Madame E_____ (ci-après : les voisins) sont respectivement propriétaires des parcelles n^{os} 1_____, 2_____ et 3_____ de la commune de G_____ (ci-après : la commune). Ils sont également copropriétaires du chemin d'accès privé sis sur la parcelle n° 4_____ de la commune.
2. F_____ (ci-après : la régie) est propriétaire de la parcelle n° 5_____ de la commune, laquelle est voisine des parcelles précitées.
3. Le 7 juillet 2020, la régie a déposé une requête en démolition de la villa sise sur la parcelle n° 5_____, enregistrée sous le numéro M 6_____.

À la même date, elle a également déposé une requête en autorisation de construire portant sur la construction de deux villas contiguës (30% THPE), avec places de stationnement couvertes et abattage d'arbres, enregistrée sous le n° DD 7_____.

4. Par décisions du 9 juin 2021, le département du territoire (ci-après : le département) a octroyé les autorisations de démolir M 6_____ et de construire DD 7_____, lesquelles ont été publiées dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du même jour.
5. Le 9 juillet 2021, les voisins ont interjeté recours contre les autorisations précitées auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), lequel a été déclaré irrecevable par jugement du 30 août 2021 (JTAPI/860/2021), faute de paiement de l'avance de frais.

Les autorisations de démolir M 6_____ et de construire DD 7_____ sont ainsi entrées en force.

6. Par décision du 6 juin 2023, sur demande de la régie, le département a prolongé la validité de l'autorisation de construire DD 7_____ au 9 juin 2024.
7. Par acte du 6 juillet 2023, les voisins ont recouru contre cette décision auprès du tribunal, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens.

Depuis la délivrance de l'autorisation de construire initiale, le 7 juillet 2020, la commune avait avancé dans la modification de son plan directeur communal (ci-après : PDCom). En effet, celui-ci avait été approuvé par le Conseil d'État le 2 mars 2022 et était désormais contraignant. Dans sa nouvelle teneur, il prévoyait des mesures de protection particulières pour le secteur dans lequel se trouvait la parcelle visée par l'autorisation de construire litigieuse. Le département aurait ainsi dû tenir compte de cette évolution en refusant de prolonger ladite autorisation.

Par ailleurs, il fallait rappeler qu'avant que l'autorisation de construire initiale ne soit accordée, la commune s'était déjà opposée à ce projet lors de son instruction, en invoquant notamment le respect de sa planification territoriale. Or, le département avait écarté ce grief au motif que le PDCOM n'était pas entré en vigueur. En outre, la Commission des monuments, de la nature et des sites avait également souligné l'existence d'une étude concernant l'élaboration d'un plan de site sur ce secteur et le fait que la villa qui devait être démolie figurait au recensement architectural avec une valeur d'intérêt secondaire. Patrimoine Suisse s'était aussi opposé à ce projet. Dès lors, lorsqu'il avait accepté la prolongation de l'autorisation de construire, le département connaissait parfaitement les enjeux du dossier et la planification territoriale communale qui avait été menée, entre temps, à son terme.

En 2021, ils avaient trouvé un accord avec la régie, selon lequel une demande complémentaire à l'autorisation initiale devait être déposée afin de modifier le projet sur des points spécifiques, de sorte qu'ils avaient abandonné la procédure de recours entamée contre cette autorisation. La régie n'avait toutefois jamais déposé cette demande complémentaire. L'autorisation de construire n'aurait ainsi pas dû être prolongée sans que l'accord intervenu entre les parties ne fut matérialisé.

Le projet, tel qu'il était défini dans l'autorisation de construire, ainsi que le chantier engendraient une multitude de problèmes. En effet, le parking extérieur prévu allait assurément poser des problèmes de circulation. L'électricité, l'eau potable et le « T + T » durant les travaux allaient être acheminés sur le chemin d'accès privé, sis sur la parcelle n° 4_____, ce qui allait poser un évident problème d'accès aux propriétés des recourants. Par ailleurs, la régie n'avait pas respecté le montant minimum pour le remplacement compensatoire des arbres abattus. En outre, l'installation du chantier ne respectait pas la distance nécessaire par rapport à la lisière de la forêt, ni les directives du règlement sur la conservation de la végétation arborée du 27 octobre 1999 (RCVA - L 4 05.04) et son accès n'était pas clairement défini par les plans. Enfin, la grue utilisée devait être remplacée par une plus petite ou par des grues de levage de manière à ne pas entrer en conflit avec la lisière de la forêt et des palissades de protection entre la parcelle n° 5_____ et les parcelles n° 4_____ et 1_____ devaient être mises en place.

Les recourants ont produit des pièces dont des extraits du registre foncier, différents préavis rendus dans le cadre de l'octroi de l'autorisation de construire initiale et l'accord qu'ils avaient trouvé avec la régie.

8. Par courrier du 11 septembre 2023, le département a transmis ses observations, concluant au rejet du recours.

Il rappelait préalablement qu'un recours contre une décision de prolongation d'une autorisation de construire ne pouvait entraîner la remise en question de l'autorisation initiale, sauf dans le cadre restreint de sa prolongation.

S'agissant de la modification des circonstances invoquée par les recourants, bien que le PDCom ait effectivement été approuvé dans son ensemble le 3 mars 2022, les dispositions relatives à la zone 5, dans laquelle se situait la parcelle concernée, avaient dû être mises à jour et n'en étaient désormais qu'au stade de la consultation publique qui venait de se terminer. La stratégie de planification de cette zone n'étant pas encore définitive, elle ne pouvait être prise en compte. De toute manière, le PDCom n'était pas opposable aux tiers et ne pouvait faire obstacle au présent objet qui était conforme aux prescriptions du droit de la construction. La situation au moment de la demande de prolongation était ainsi identique à celle qui prévalait au moment de la demande initiale, de sorte que le département était en droit de prolonger l'autorisation.

Concernant l'accord intervenu entre les parties, il s'agissait d'une problématique de droit privé qui n'avait aucune influence sur le sort de la prolongation.

Enfin, les arguments des recourants ayant trait aux inconvénients qu'engendrait le projet, ils concernaient des aspects réglés dans l'autorisation de construire initiale qui n'avaient pas à être revus dans le cadre restreint du présent litige.

9. Par courrier du 30 octobre 2023, sous la plume de leur conseil, les recourants ont répliqué, persistant dans leurs conclusions.

La volonté de la commune de préserver le périmètre B dans lequel se trouvait la parcelle litigieuse devait amener le département à refuser la prolongation requise, malgré que certaines dispositions du PDCom ne fussent pas encore entrées en force. En effet, les modifications des dispositions relatives à la zone 5 concernaient la fixation des périmètres de densification accrue en zone villas (art. 59 al. 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 ; LCI - L 5 05). Or, cette problématique était indépendante de la volonté de préserver la zone où se trouvait la parcelle. Par ailleurs, cette intention de préservation ressortait d'autres chapitres du PDCom, lesquels étaient à l'évidence entrés en force. De plus, aucun élément ne laissait apparaître que le canton s'était opposé à cette volonté. Au contraire, il apparaissait que ce dernier l'avait déjà validée, indépendamment du travail relatif à la fixation de périmètres de densification accrue en zone 5.

À titre subsidiaire, les recourants rappelaient que le Tribunal fédéral avait jugé que le refus de prolonger une autorisation de construire fondé sur une modification future d'affectation d'une zone était parfaitement justifié. Ainsi, même s'il fallait considérer que le PDCom n'était pas encore abouti sur ce point spécifique, le département ne pouvait pas lui nier sa valeur contraignante.

10. Par courrier du 23 novembre 2023, le département a dupliqué, persistant dans ses conclusions.

Le périmètre B évoqué par les recourants était composé, selon le PDCom, d'une majorité de bâtiments d'intérêt secondaire et d'autres qui n'avaient pas fait l'objet d'une documentation, mais qui visiblement présentaient un intérêt patrimonial. Or, l'autorisation de construire prolongée portait sur la construction de deux nouvelles villas, de sorte que la protection avancée par les recourants n'était pas pertinente.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'objectif de préservation fixé par la commune relevait de mesures de planification qui n'avaient fait l'objet d'aucune mise en œuvre. Les recourants ne s'étaient pas plus prévalus d'une éventuelle mesure qui concrétisait cette volonté. Quoi qu'il en soit, le PDCom ne suffisait pas à refuser une autorisation de construire, ce qui valait a fortiori pour une prolongation de celle-ci.

Enfin, la jurisprudence dont se prévalaient les recourants se limitait à constater que le refus de prolonger un permis de construire ne constituait pas un abus de pouvoir quand bien même il se fondait sur la future modification d'un règlement. Cela ne signifiait pas pour autant qu'une telle modification contraignait l'autorité à refuser la prolongation requise.

11. Bien que dûment interpellée, la régie n'a pas déposé d'écritures dans le cadre de la procédure.
12. Le détail des écritures et des pièces produites sera repris dans la partie « En droit en tant que besoin.

EN DROIT

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).
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).
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 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

4. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions de la recourante ou 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/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b). La contestation ne peut donc 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 (ATA/1218/2017 du 22 août 2017 consid. 3b ; ATA/421/2017 du 11 avril 2017 consid. 5 et les arrêts cités ; ATA/1145/2015 du 27 octobre 2015 consid. 4b).

Un recours contre une décision de prolongation d'une autorisation de construire ne peut ainsi entraîner la remise en question de l'autorisation initiale, sauf dans le cadre restreint de sa prolongation (ATA/20/2018 du 9 janvier 2018 consid. 2b).

5. En l'espèce, le litige concerne uniquement la décision du 6 juin 2023 prolongeant l'autorisation de construire DD 7_____. Dès lors, les griefs des recourants ayant trait aux inconvénients qu'engendre le projet et aux différents préavis rendus n'ont pas à être revus dans le cadre du présent recours. En effet, ces aspects ont été réglés par l'autorisation de construire initiale, laquelle est entrée en force. La présente procédure ne doit ainsi pas être l'occasion, pour les recourants, de se voir restituer les droits de partie auxquels ils sont réputés avoir renoncé en ne payant pas l'avance de frais du recours qu'ils avaient interjeté contre l'autorisation de construire initiale.

Au surplus, le tribunal relèvera que l'accord avec la régie dont se prévalent les recourants relève du droit privé et n'a aucune influence sur la présente cause qui concerne uniquement, comme susmentionné, la prolongation de l'autorisation.

Partant, ces griefs seront écartés.

6. Reste à examiner si c'est à bon droit que la prolongation de l'autorisation de construire a été accordée.
7. Une autorisation de construire est caduque si les travaux ne sont pas entrepris dans les deux ans qui suivent sa publication dans la FAO. En cas de recours, le délai est suspendu pendant la durée comprise entre cette publication et la fin de la procédure, y compris une éventuelle instance devant une juridiction fédérale (art. 4 al. 5 LCI). Lorsque la demande est présentée un mois au moins avant l'échéance du délai de deux ans, le département peut prolonger d'une année la validité de l'autorisation de construire (art. 4 al. 7 LCI). Sous réserve de circonstances exceptionnelles, l'autorisation ne peut être prolongée que deux fois (art. 4 al. 8 LCI). Enfin, la décision accordant une prolongation doit être publiée dans la FAO (art. 4 al. 9 LCI).

Ce délai dans lequel l'autorisation de construire doit être mise en œuvre repose sur des motifs de stabilisation juridique ; il s'agit d'éviter qu'un propriétaire ne puisse indéfiniment opposer l'autorisation qu'il a reçue à un changement de réglementation (cf. ATA/20/2018 précité consid. 3b ; ATA/248/2017 du 28 février 2017 consid. 3 ; ATA/247/2013 du 16 avril 2013 consid. 4c et la référence citée).

8. En l'espèce, la décision de prolongation ayant été rendue le 6 juin 2023, soit avant l'échéance de l'autorisation initiale, la demande de la régie est intervenue dans le délai fixé par la loi. De plus, l'autorisation n'a pas été prolongée plus de deux fois. Enfin, la décision litigieuse a été publiée dans la FAO du 6 juin 2023. Les conditions de prolongation des art. 4 al. 7 à 9 LCI sont ainsi remplies, ce que les recourants ne contestent au demeurant pas.
9. Dans une affaire vaudoise, le Tribunal fédéral a précisé que, même si l'autorité jouissait d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle statuait sur une demande de prolongation, celui-ci était toutefois moins grand que lorsqu'elle prenait la décision initiale, sans pour autant que soient applicables les règles sur la révocation. Elle devait en particulier respecter le principe de la bonne foi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2008 du 8 juillet 2008 consid. 4.2).

Le département a la faculté de ne pas prolonger la validité d'une autorisation de construire pour des motifs objectifs et pertinents. Le pouvoir de l'administration n'est pas sans limite et si la situation au moment de la demande de prolongation est identique à celle qui a prévalu au moment de la demande initiale, il ne serait pas compris que la première autorisation ne fût prolongée (cf. ATA/20/2018 précité consid. 3c et les arrêts cités).

10. Selon l'art. 10 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), les plans directeurs communaux sont des plans directeurs localisés dont le périmètre recouvre la totalité du territoire

d'une ou plusieurs communes (art. 10 al. 2 1ère phrase LaLAT). 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 (art. 10 al. 8 LaLAT ; ATA/654/2014 du 19 août 2014 ; ATA/537/2013 du 27 août 2013 consid. 11c ; ATA/56/2013 du 29 janvier 2013 consid. 2). Selon la jurisprudence, un projet de construction conforme au droit cantonal ne peut être refusé au seul motif qu'il contreviendrait à un PDCom (arrêt du Tribunal fédéral 1C_257/2013 du 13 janvier 2014 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 du 22 janvier 2003).

11. En l'occurrence, les recourants estiment que la situation au moment de la demande de prolongation n'était pas identique à celle qui prévalait au moment de la demande initiale. Selon eux, l'approbation du PDCom de la commune de G_____ par le Conseil d'État, le 2 mars 2022, devait amener le département à refuser de prolonger l'autorisation de construire.

Conformément à la jurisprudence précitée, le fait qu'un projet de construction, conforme au droit cantonal, contrevienne à un PDCom ne constitue pas, à lui seul, un motif suffisant pour le refuser. Dès lors, dans le présent cas, il ne saurait être retenu que les circonstances ont changé entre la demande initiale et la demande de prolongation. En effet, quand bien même il faudrait considérer que le PDCom de la commune de G_____ protégerait spécifiquement le secteur où se trouve la parcelle litigieuse, cela n'est pas suffisant pour refuser l'autorisation de construire et a fortiori sa prolongation, le droit cantonal ayant été respecté. Pour le surplus, comme rappelé ci-dessus, un PDCom n'est pas opposable aux tiers. En acceptant la prolongation de cette autorisation, le département est ainsi resté dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Partant, c'est à bon droit que l'autorité intimée a accordé la prolongation de l'autorisation de construire DD 7_____.

12. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté et la décision confirmée.
13. 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), les recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent, sont condamnés 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. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 6 juillet 2023 par Monsieur A_____, Madame B_____, et Monsieur C_____, Monsieur D_____ et Madame E_____ contre la décision du département du territoire du 6 juin 2023 ;
2. le rejette ;
3. met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;
4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Sophie CORNIOLEY BERGER, présidente, Loïc ANTONIOLI et Damien BLANC, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Sophie CORNIOLEY BERGER

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière