

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2568/2008-DCTI

ATA/197/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 avril 2012

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur Stéphane PILETTA-ZANIN

représenté par Me Dominique de Weck, avocat

contre

Madame Sandra et Monsieur Mark BLOOMFIELD, appelés en cause

représentés par Me Nicolas Genoud, avocat

et

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

EN FAIT

1. Monsieur Stéphane Piletta-Zanin est propriétaire de la parcelle n° 340, feuille 25 de la commune de Dardagny, sise en zone 4B protégée au sens des art. 19 al. 2 let. a, 28 et 29 al. 1 let. f de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), et 105 à 107 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Cette parcelle, d'une surface de 2'810 m², est incluse dans le périmètre du plan de site du village de Dardagny (ci-après : le plan de site) du 16 septembre 1981.

Deux bâtiments d'habitation y sont érigés, comportant chacun un logement.

2. Par requête du 3 juillet 2007, enregistrée sous le numéro DD 101'417-7, M. Piletta-Zanin a sollicité du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département ou DCTI) la délivrance d'une autorisation de construire, sur la parcelle précitée, une villa individuelle avec bassin d'agrément, comportant un étage sur rez, un sous-sol avec jours naturels et des combles.
3. Dans le cadre de l'instruction de cette requête, plusieurs préavis ont été recueillis, dont :

- celui de la commune de Dardagny du 6 mars 2008 favorable ;
- celui de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) du 13 mai 2008, négatif.

Le sous-sol était accessible de plain-pied depuis le jardin. Sa construction générale en baies vitrées en faisait un lieu habitable, ce qui était contraire à l'art. 13 du règlement du plan de site. La commission n'était pas opposée à la création d'un véritable sous-sol dont le niveau serait notablement en-dessous du niveau du sol.

Le projet nécessitait l'octroi de dérogations ; l'une pour la distance insuffisante entre la construction future et le bâtiment n° 527 et l'autre pour l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS), qui était supérieur à celui prévu par le plan de site. La CMNS pourrait entrer en matière sur ces dérogations si le projet donnait entière satisfaction en termes d'intégration et d'expression générale, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Elle demandait une modification du projet.

4. Considérant que l'instruction de sa requête prenait trop de temps, M. Piletta-Zanin a adressé, le 22 mai 2008, un long courrier recommandé au président du département, dans lequel il a fait valoir de nombreux griefs en rapport avec la procédure d'autorisation.
5. Il lui a envoyé un second courrier le 3 juin 2008.

Sa lettre du 22 mai 2008 constituait un avis formel au sens de l'art. 4 al. 4 LCI, qui permettait au requérant n'ayant pas obtenu une décision dans un délai de dix jours suivant cet avis de commencer les travaux. Il procédait ainsi à l'exécution de son projet.
6. Le 12 juin 2008, le département a contesté que le courrier précité constitue un avis formel.
7. Par décision du 13 juin 2008, le département a refusé l'autorisation sollicitée, au motif principal que le projet, qui prévoyait un IUS de 3,32, n'était pas conforme aux art. 34, 48 et 106 LCI, ainsi qu'aux art. 13 et 14 du règlement du plan de site. Tout autre motif de refus était réservé.
8. Le 24 juin 2008, le département a fait interdiction à M. Piletta-Zanin d'ouvrir le chantier en ordonnant, cas échéant, l'arrêt immédiat de celui-ci.
9. Par acte du 11 juillet 2008, M. Piletta-Zanin a recouru auprès du Tribunal administratif, devenu depuis le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre le refus d'autorisation de construire du 13 juin 2008, en concluant principalement au constat de sa nullité et « alternativement » à son annulation (cause A/2569/2008).

La décision était nulle car prise en dehors du délai de dix jours accordé au département par l'art. 4 al. 4 LCI pour statuer suite à sa mise en demeure.
10. Par acte du même jour, M. Piletta-Zanin a recouru contre cette même décision auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions, devenue le 1^{er} janvier 2009 la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission) puis, depuis le 1^{er} janvier 2011, le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI). Il a conclu préalablement à ce que celle-ci se déclare incompétente ou suspende la procédure jusqu'à droit jugé par le Tribunal administratif. Les conclusions principales étaient identiques à celles prises dans son recours auprès de celui-ci.
11. Le 11 juillet 2008 toujours, M. Piletta-Zanin a recouru, par acte séparé, auprès du Tribunal administratif contre la décision d'interdiction d'ouverture de chantier, respectivement l'arrêt du chantier, du 24 juin 2008, en concluant à son annulation (cause A/2568/2008).

Son projet remplissait toutes les conditions d'octroi d'une autorisation. Il était en droit d'entreprendre les travaux, aucune décision n'ayant été prise par le département dans les dix jours ayant suivi l'avis formel qu'il avait envoyé le 22 mai 2008.

12. Le 1^{er} septembre 2008, le DCTI a répondu à ce recours en concluant principalement à son irrecevabilité, au motif principal que la commission était l'autorité compétente pour statuer. Le recours devait également être déclaré irrecevable en raison de sa prolixité (A/2568/2008).
13. Par arrêt du 9 septembre 2008 (ATA/463/2008), le Tribunal administratif a transmis à la commission, pour raison de compétence, le recours interjeté par M. Piletta-Zanin contre la décision du 13 juin 2008 (refus d'autorisation).
14. Le 19 septembre 2008, M. Piletta-Zanin a répliqué en concluant à la recevabilité de son recours dirigé contre l'ordre d'arrêt du chantier (A/2568/2008).
15. Le 15 octobre 2008, le DCTI a dupliqué en persistant dans ses conclusions du 1^{er} septembre 2008 (A/2568/2008).
16. Le 10 février 2009, le juge délégué a prononcé la suspension de la cause A/2568/2008, jusqu'à droit jugé par la commission sur le recours interjeté contre le refus d'autorisation du 13 juin 2008.
17. Statuant sur partie le 8 mai 2009, la commission a déclaré recevable le recours interjeté le 11 juillet 2008 par M. Piletta-Zanin contre le refus d'autorisation du 13 juin 2008. Elle a rejeté ses conclusions tendant préalablement au prononcé de la nullité de plein droit de refus et, alternativement, à son annulation. Elle gardait, pour le surplus, la cause à juger sur les autres conclusions.
18. Par acte du 12 juin 2009, M. Piletta-Zanin a recouru auprès du Tribunal administratif contre ladite décision (A/2050/2009), en concluant à son annulation et à :
 - « dire et prononcer que le recourant était en droit de démarrer les travaux, en application de l'art. 4 al. 4 LCI, à l'échéance du délai de dix jours suivant la réception, intervenue le 23 mai 2008, par le département de son courrier du 22 mai 2008 valant avis formel ;
 - dire et prononcer que le département ne pouvait plus dès lors délivrer la moindre autorisation de construire ou la moindre décision de refus d'autorisation de construire, en relation avec le dossier en cause ;
 - dire et prononcer que le département ne pouvait plus, dès l'échéance du délai de dix jours dès la réception de l'acte en date du 23 mai 2008, notifier

aucune décision d'arrêt de chantier plus encore au motif de sa décision en date du 12 juin 2008 (sic) ;

(...) ».

19. Par arrêt du 23 mars 2010, le Tribunal administratif a admis partiellement ce recours. Il a annulé la décision du TAPI en ce qu'elle rejetait les conclusions de M. Piletta-Zanin en annulation de la décision du département du 13 juin 2008 et la confirmait pour le surplus. La cause était renvoyée à la commission pour nouvelle décision (ATA/207/2010).

Le courrier du 22 mai 2008 de M. Piletta-Zanin ne constituait pas un avis formel au sens de l'art. 4 al. 4 LCI, de sorte que le refus d'autorisation de construire avait été pris dans les délais légaux.

La commission n'avait toutefois pas motivé à satisfaction de droit les raisons pour lesquelles les conclusions en annulation de la décision avaient été rejetées, raison pour laquelle la cause lui était renvoyée.

20. Le 15 octobre 2010, le TAPI a entendu les parties en audience de comparution personnelle.

a. Selon le recourant, des discussions étaient en cours pour porter l'IUS du plan de site de 0,25 à 0,40. La commune avait admis des projets dont l'IUS était de 0,30. Un projet du même type que le sien avait été autorisé à Chancy et une annonce publicitaire pour trois villas à Dardagny ayant la même configuration architecturale (R + 1 + sous-sol avec jours naturels et combles) était parue. Son projet prévoyait un sous-sol non habitable et les combles respectaient l'art. 13 du règlement du plan de site. Il ne comportait donc que deux niveaux habitables. Le bâtiment projeté était plus en retrait du bâtiment n° 527 que ce que le plan de site prévoyait. Dès lors, aucune dérogation fondée sur l'art. 106 LCI n'était nécessaire. Le gabarit R + 1 côté sud et côté jardin était représenté sous pièce 24.

b. Pour le représentant du département, le plan de site prévoyait un IUS de 0,25 et une dérogation pouvait être accordée sur la base de l'art. 106 LCI, après consultation de la commune et de la CMNS. Le préavis de cette commission avait cependant été défavorable, d'où le refus d'autorisation. L'implantation mentionnée sur le plan de site était indicative et une dérogation fondée sur l'art. 106 LCI était possible. Cependant, ce plan imposait deux niveaux habitables. Or, visuellement, le projet en comportait trois, ce qui n'avait pas convenu à la CMNS.

21. Suite au renvoi du Tribunal administratif, le TAPI a rejeté le recours par jugement du 11 mars 2011.

Selon l'art. 14 du règlement du plan de site, l'IUS maximum de chaque parcelle ou groupe de parcelles situés à l'intérieur des zones de construction du village était de 0,25.

Ce règlement demeurait applicable, bien que des discussions soient en cours entre l'Etat et la commune en vue d'une modification de celui-ci.

Le projet dépassait cet indice.

Le département n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la dérogation sollicitée et en suivant le préavis de la CMNS, composée de spécialistes.

Enfin, le principe de l'égalité de traitement n'était pas violé, les divers cas invoqués par le recourant à titre de comparaison étant différents.

22. Par acte du 23 mai 2011, M. Piletta-Zanin a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) (A/4490/2008). Il conclut principalement à ce que sa nullité soit constatée et à ce que le DCTI soit invité à délivrer l'autorisation de construire demandée. De l'argumentation confuse du recourant peuvent être extraits les griefs suivants :

La décision du 13 juin 2008 était nulle en vertu de l'art. 4 al. 4 LCI.

L'IUS de 0,32 était inférieur à toutes les dérogations récemment admises dans le périmètre du plan de site de la commune, qui avait autorisé des dépassements de coefficient de 0,33 à 1,4.

Le TAPI n'avait examiné sa situation qu'en comparaison avec le projet de construction de trois villas, dénommé « En deçà du nant ». Il n'avait pas effectué de comparaison avec le projet DD 101'283 (Roethlisberger).

- La CMNS avait désapprouvé l'expression architecturale de son projet, alors même qu'elle avait autorisé récemment la construction d'une villa moderne, beaucoup moins respectueuse que son projet des normes villageoises imposées par le règlement du plan de site (villa Dugerdil), ainsi que l'édification d'autres villas modernes (projets Geisel et Niddam).

23. Le 8 juillet 2011, le DCTI a répondu à ce recours en concluant à son rejet (cause A/4490/2008).

Le recourant comparait sa situation aux projets suivants. Il visait la procédure DD 100'050 (projet « En deçà du nant »), dans laquelle l'autorisation avait été refusée par le département. Il se référait également au projet Roethlisberger, dans lequel le département avait basé son calcul du rapport des

surfaces sur un groupe de parcelles et non sur une seule d'entre elles. Cette autorisation avait été finalement annulée par les instances judiciaires (ATA/703/2008 du 12 octobre 2010). S'agissant de l'expression architecturale, les maisons Dugerdil, Geisel et Niddam citées par le recourant ne pouvaient être comparées à son projet. En effet, ces constructions se trouvant en retrait par rapport à la route, leur impact visuel était moins important.

24. Le même jour, Madame Sandra et Monsieur Mark Bloomfield, voisins appelés en cause, ont conclu au rejet du recours ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure. Ils y développaient les mêmes griefs que le département et relevaient l'illégalité du projet sous d'autres aspects (nombre de niveaux, volume, toiture, intégration dans le tissu bâti, etc.).
25. Le 10 août 2011, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
26. Le 22 novembre 2011, le juge délégué a prononcé la reprise de la procédure A/2568/2008 ainsi que sa jonction avec la cause A/4490/2008, le TAPI ayant statué le 11 mars 2011 dans cette dernière procédure.

EN DROIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer

2. Recours contre l'ordre d'arrêt du chantier du 24 juin 2008 (A/2568/2008) :

Selon l'art. 129 let. a LCI, le département peut ordonner la suspension des travaux soumis à autorisation, notamment lorsqu'aucune autorisation n'a été délivrée.

En l'espèce, la requête d'autorisation a été refusée. La question de savoir si le recourant était en droit de procéder aux travaux après sa lettre au département du 22 mai 2008 en application de l'art. 4 al. 4 LCI a été tranchée négativement et définitivement par le Tribunal administratif le 23 mars 2010 (ATA/207/2010).

La décision du 24 juin 2008 interdisant au recourant d'ouvrir le chantier, respectivement de l'arrêter, est ainsi conforme au droit.

3. Recours contre le refus d'autorisation du 13 juin 2008 (A/4490/2008):

Le recourant conteste le refus du département de lui octroyer une dérogation à l'IUS maximum prévu par le plan de site.

Selon l'art. 14 du règlement y afférent, l'IUS maximum de chaque parcelle, ou groupe de parcelles, située à l'intérieur des zones de construction du village ne peut dépasser 0,25. Si les circonstances le justifient et que cette mesure ne porte pas atteinte au but général visé (soit le maintien du caractère architectural du village et son développement harmonieux ; art. 1 du règlement), le département peut déroger après consultation de la commune et de la CMNS aux dispositions dudit règlement (art. 15).

Cet article réserve l'application de l'art. 106 al. 1 LCI, qui dispose que dans les villages protégés, tel celui de Dardagny, le département, sur préavis de la commune et de la CMNS, fixe dans chaque cas particulier l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations ainsi que le site environnant. Le département peut en conséquence, à titre exceptionnel, déroger aux dispositions régissant les distances entre bâtiments, les distances aux limites de propriétés et les vues droites. Lors de travaux de réfection de façades ou de toitures, la commune et la CMNS sont également consultées.

4. Dans l'exercice de cette compétence, le département dispose d'une grande liberté d'appréciation, que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus (art. 61 al. 2 LPA). Un tel excès est réalisé si l'autorité administrative sort du cadre des mesures autorisées par la loi. Il y a abus lorsque l'autorité reste dans le cadre de ces mesures possibles, mais viole un principe constitutionnel, tels que ceux de l'égalité de traitement, de la proportionnalité ou de l'arbitraire (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011. p. 170, n° 512).

En outre, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, l'autorité de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 168, n° 508, et la jurisprudence citée). Ainsi, la commission de recours qui a désormais le même pouvoir de cognition que la chambre administrative mais qui, contrairement à cette juridiction, est composée pour une part de spécialistes, peut donc exercer un contrôle plus technique que celui-ci lorsque le sujet considéré exige une spécialisation d'une technicité plus grande (ATA Association pour la sauvegarde du site de la chapelle du 17 octobre 1990 ; F. du 21 mai 1990).

5. En l'espèce, le département a suivi le préavis de la CMNS du 13 mai 2008. Celle-ci n'était pas opposée à entrer en matière sur une dérogation à l'IUS, si le projet était modifié relativement à son expression architecturale et à la construction du sous-sol. Cette modification n'a pu être demandée par le

département, le recourant ayant mis ce dernier en demeure de statuer le 3 juin 2008.

A ce stade de la procédure, le département était ainsi en droit de refuser la délivrance de l'autorisation et de suivre les recommandations de la CMNS. Rien ne l'obligeait en effet à accorder la dérogation contrairement à ce préavis. Partant, sous réserve d'une inégalité de traitement ou d'une violation du principe de la bonne foi, le refus d'autorisation du 13 juin 2008 n'est pas arbitraire.

6. Le recourant se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable, au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 131 I 1 consid. 4.2 p. 6-7 ; 129 I 346 consid. 6 p. 357 ss ; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 ; V. MARTENET, Géométrie de l'égalité, Zurich-Bâle-Genève 2003, p. 260 ss).

En l'espèce, il ressort des écritures du département que les dérogations sont accordées plus facilement lorsque les maisons sont plus excentrées du village et que leur impact visuel est moins important que le bâtiment projeté. Dans le projet « En deçà du nant », le département s'était opposé à l'IUS (bien que ce grief n'ait été soulevé que devant la chambre administrative ; ATA/109/2008 du 11 mars 2008). L'immeuble projeté - qui comportait trois logements et non un seul - ne portait pas atteinte au site dans la mesure où il était édifié sur le point le plus bas du village de Dardagny. Dans le projet Roethlisberger, auquel semble se référer le recourant, le DCTI avait calculé l'IUS sur un groupe de parcelles et l'autorisation a été annulée par la commission pour dépassement de l'IUS (confirmé par ATA/703/2010 du 12 octobre 2010).

7. L'impact visuel moindre des bâtiments Niddam, Geiser et Dugerdil ont rendu moins strictes les exigences de la CMNS, à cet égard.

Ces justifications, au demeurant non contestées par le recourant, sont admissibles et n'apparaissent ni arbitraires, ni contraires au principe de l'égalité de traitement.

8. Au vu de ce qui précède, le refus de dérogation à l'IUS maximum de 0,25 prévu par le règlement du plan de site est conforme à la loi.
9. Le recours sera ainsi rejeté.
10. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de ce dernier, sera par ailleurs allouée à M. et Mme Bloomfield, qui ont recouru aux services d'un avocat (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés les 11 juillet 2008 et 23 mai 2011 par Monsieur Stéphane Piletta-Zanin, respectivement contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 24 juin 2008 et contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 11 mars 2011 ;

au fond :

les rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur Stéphane Piletta-Zanin ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Madame Sandra et Monsieur Mark Bloomfield, appelés en cause, à la charge de Monsieur Stéphane Piletta-Zanin ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqua le présent arrêt à Me Dominique de Weck, avocat du recourant, à Me Nicolas Genoud, avocat de Madame Sandra et Monsieur Mark Bloomfield, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste:

C. Derpich

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :