

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3017/2016-LCI

ATA/45/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 janvier 2019

3^{ème} section

dans la cause

Madame Jeanette, Messieurs André et James LERESCHE
représentés par Me Malek Adjadj, avocat

contre

Monsieur Jean DEGAUDENZI

et

Monsieur Hans Peter LOEFFLER
représenté par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
27 mars 2018 (JTAPI/275/2018)**

EN FAIT

1. Madame Jeanette LERESCHE, Messieurs James et André LERESCHE (ci-après : les propriétaires) sont copropriétaires de la parcelle n° 2'053, feuillet 81, commune de Genève-Plainpalais, sise au 12B chemin Édouard-Tavan.
2. Monsieur Hans-Peter LOEFFLER (ci-après : le requérant) est propriétaire de la parcelle limitrophe n° 2'051, feuillet 81, sise au 12A chemin Édouard-Tavan.
3. Les parcelles précitées sont comprises dans un plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29'413 « Crêts de champel / Bout du monde » approuvé par le Conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : la ville) le 11 mars 2003 et adopté par le Conseil d'État le 24 novembre 2004. Ledit plan prévoit la répartition des droits à bâtir en fonction de différents secteurs.
4. Le 30 novembre 2015, M. LOEFFLER a déposé auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : DT ou le département), une demande d'autorisation de construire visant à l'édification, sur sa parcelle, de deux habitats groupés, sous forme de propriété par étages (ci-après : PPE), répondant aux normes d'un haut standard énergétique (ci-après : HPE) d'une densité de 44 %. La demande a été enregistrée sous le numéro DD 108'519.
5. Dans le cadre de l'instruction du dossier, les préavis suivants ont notamment été émis :
 - les 8 décembre 2015 et 29 avril 2016, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC-IC) a émis un préavis favorable avec l'octroi des dérogations prévues aux art. 59 al. 4 et 70 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ;
 - le 22 décembre 2015, la commission d'architecture (ci-après : CA) a rendu un préavis favorable sans observations concernant le projet et l'octroi des dérogations prévues aux art. 59 al. 4 et 70 LCI ;
 - le 19 février 2016, la ville a rendu un préavis favorable à la construction projetée ainsi qu'à l'octroi de la dérogation de l'art. 59 al. 4 LCI ;L'ensemble des autres préavis était favorable.
6. Le 12 juillet 2016, le département a délivré l'autorisation de construire DD 108'519, laquelle a été publiée dans la Feuille d'avis officielle du 19 juillet 2016.

La condition n° 5 prévoyait expressément que les conditions figurant dans les préavis joints devaient être strictement respectées et faisaient partie intégrante de l'autorisation globale.
7. Par acte du 19 juillet 2016, les propriétaires ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre cette autorisation.

8. Par jugement du 27 mars 2018, le TAPI a rejeté le recours.

Les recourants avaient, en cours d'instance, renoncé au grief portant sur la violation de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10) compte tenu de sa nouvelle teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017.

Le projet ne contrevenait pas aux dispositions de la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve (LPRArve - L 4 16).

Les constructions projetées respectaient le gabarit légal. Le projet était par ailleurs conforme à la 5^{ème} zone.

Le PDQ – lequel prévoyait la possibilité d'un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) de 40 % et non seulement de 20 % comme le soutenaient les recourants – n'était pas opposable aux particuliers et ne saurait dès lors fonder une annulation de l'autorisation de construire en cas d'un éventuel non-respect de son contenu. En se fondant sur les prévis de la CA et de la ville, le DT n'avait pas violé la loi ni abusé de son pouvoir d'appréciation en autorisant la construction de deux bâtiments avec un IUS de 44 % ; calculé uniquement sur la surface de la parcelle sise en 5^{ème} zone.

Enfin, le grief des recourants selon lequel le projet entraînerait pour eux des inconvénients majeurs du fait que leur parcelle se situait en zone instable, en amont des falaises de l'Arve, était rejeté.

9. Par acte du 8 mai 2018, les propriétaires ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité. Ils ont conclu à l'annulation du jugement et de l'autorisation de construire DD 108'519.

Seul un grief était soulevé, à savoir la violation de l'art. 59 al. 4 LCI. Dans une jurisprudence récente, la chambre de céans avait retenu qu'un plan directeur communal (ci-après : PDCom) était un instrument d'aménagement qui liait le département et le Conseil d'État lorsque des mesures concrètes étaient prises qui mettaient en œuvre des options fédérales, cantonales et communales qui se superposaient. Ce type d'instruments, en raison notamment de leur date d'adoption, pouvaient parfois se trouver en tension. Il appartenait dans ce cas aux autorités concernées de concilier au mieux les intérêts, cas échéant divergents, de ces instruments dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. En l'espèce, le TAPI avait considéré que le PDQ « Crêts-de-Champel/Bout-du-Monde » n'était pas justiciable. La question n'était pas là. Il convenait de déterminer si le DT était fondé à s'en écarter et à délivrer l'autorisation de construire querellée. Ceci était d'autant plus problématique que, dans le cas d'espèce, le DT s'était fortement distancié du PDQ en autorisant un IUS deux fois plus élevé que celui prévu. Le DT n'avait pas, conformément à la jurisprudence, concilié les intérêts divergents, à savoir ceux poursuivis par le PDQ (soit une densification modérée) avec ceux, contraires, militant pour une densification plus intensive de la zone villas. Le DT avait écarté les prescriptions du PDQ sans même en faire mention au cours de

l'instruction du dossier. Ni la CA ni la commune ne s'étaient prononcées sur ce point. Enfin, le jugement du TAPI était contradictoire. Pour sceller le sort du grief des recourants, le TAPI s'était prévalu du plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCn 2030), en particulier de sa fiche A04. Or, ledit plan était, à l'identique d'un PDQ, un plan directeur non justiciable et dont les particuliers ne pouvaient invoquer la violation en justice.

10. Le DT a conclu au rejet du recours. Le raisonnement du TAPI était fondé. La ville avait expressément examiné le PDQ en question. Elle s'était déclarée favorable au projet et à l'octroi de la dérogation litigieuse. Elle attestait de la conformité des constructions envisagées avec ledit instrument de planification. Pour la parcelle concernée, le PDQ réservait d'ailleurs une densité dérogatoire sur préavis de la CA. Or, un tel préavis, favorable, figurait au dossier. Le PDCn 2030 était postérieur au PDQ. La planification cantonale tendait à viser plus systématiquement une densité de 40 %, voire plus élevée. La densification projetée correspondait pleinement tant à la volonté du législateur, qui par l'instauration de l'art. 59 al. 4 LCI avait souhaité densifier la zone villas, qu'à la volonté politique cantonale de densification de la zone villas exprimée par le PDCn 2030. Quand bien même l'autorisation de construire irait à l'encontre du contenu du PDQ litigieux, elle ne saurait être annulée dès lors qu'elle respectait le droit cantonal. Enfin, l'art. 10 al. 9 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) prévoyait que le PDQ litigieux, qui datait de 2004, devait être réexaminé en l'espèce à la lumière du PDCn 2030, adopté en 2013, soit bien après le PDQ litigieux.
11. M. LOEFFLER a conclu au rejet du recours. L'IUS était conforme au PDQ. C'était à tort que les recourants cherchaient à appliquer l'indice de 0,2 retenu dans le PDQ pour la parcelle n° 2'051 à la seule partie de celle-ci affectée en zone villas. La lecture du tableau de répartition des droits à bâtir figurant dans le PDQ confirmait que les parcelles incluses dans le plan avaient été comptabilisées dans leur intégralité (indépendamment de leur affectation – pour partie en zone villas et pour partie en zone bois et forêts) et que l'IUS avait été calculé sur la base de leur surface totale. Le département était en droit de faire primer la planification découlant du PDCn 2030, plus récente et approuvée par le Conseil fédéral, sur un PDQ de 2004.
12. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Le litige porte sur l'autorisation de construire délivrée par le département avec la dérogation de l'art. 59 al. 4 LCI, dans le cadre d'une parcelle qui n'est pas identifiée par le schéma directeur cantonal du PDCn pour une densification de la zone villa par modification de zone.
3. Les recourants reprochent au département d'avoir mésusé de son pouvoir d'appréciation en octroyant la dérogation de l'art. 59 al. 4 LCI. Selon eux, la construction ne serait pas compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier au vu du PDQ.
4. a. Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), une autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone.

La 5^{ème} zone est une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT).

b. Selon l'art. 58 LCI, les constructions en 5^{ème} zone sont édifiées en ordre contigu ou non contigu (al. 1). Est réputée en ordre contigu, l'édification de deux maisons au moins, réunies par un mur mitoyen ou par une construction de peu d'importance et disposant chacune de son propre accès de plain-pied (al. 2).

c. En 5^{ème} zone, 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 HPE, reconnue comme telle par le service compétent (art. 59 al. 1 LCI).

Lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département peut autoriser, après consultation de la commune et de la CA, 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 HPE, 48 % lorsque la construction est conforme à un standard de très haute performance énergétique (ci-après : THPE), reconnue comme telle par le service compétent (art. 59 al. 4 let. a LCI, dans sa teneur en vigueur depuis le 26 janvier 2013).

d. La compatibilité du projet avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier exigée par l'art. 59 al. 4 LCI est une clause d'esthétique, analogue à celle contenue à l'art. 15 LCI. Une telle clause fait appel à des notions juridiques imprécises ou indéterminées, dont le contenu varie selon les conceptions subjectives de celui qui les interprète et selon les circonstances de chaque cas d'espèce ; ces notions laissent à l'autorité une certaine latitude de jugement. Lorsqu'elle estime que l'autorité inférieure est mieux en mesure d'attribuer à une notion juridique indéterminée un sens approprié au cas à juger, l'autorité de

recours s'impose alors une certaine retenue. Il en va ainsi lorsque l'interprétation de la norme juridique indéterminée fait appel à des connaissances spécialisées ou particulières en matière de comportement, de technique, en matière économique, de subventions et d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne l'esthétique des constructions (ATA/875/2018 du 28 août 2018 ; ATA/123/2018 du 6 février 2018 et la jurisprudence citée).

5. a. Avant d'autoriser un projet de construction en cinquième zone, dont la densité correspond à celle prévue par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, le département doit ainsi recueillir les appréciations de la CA, respectivement celles de la commune du lieu de situation exprimées sous forme de préavis rendu par l'exécutif municipal (art. 59 al. 4 let. a LCI ; 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).

b. 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 (ATA/1157/2018 du 30 octobre 2018 ; ATA/1382/2017 du 10 octobre 2017 et les références citées). Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/875/2018 précité ; ATA/636/2018 du 19 juin 2018). Dans le système prévu par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, tant le préavis de la commune que celui de la CA ont cette caractéristique (ATA/875/2018 précité).

Il résulte de cette double consultation que le législateur n'a pas attribué de pouvoir de décision aux communes concernant l'octroi d'autorisation de construire un projet présentant l'un des IUS dérogatoires prévus par l'art. 59 al. 4 let. a LCI.

Conformément à l'art. 3 al. 3 LCI, la délivrance de telles 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/1273/2017 du 12 septembre 2017 ; ATA/318/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/828/2015 du 11 août 2015).

c. Lorsque la loi autorise l'autorité administrative à déroger à l'une de ses dispositions, notamment en ce qui concerne les constructions admises dans une zone, elle confère à cette autorité un pouvoir d'appréciation qui n'est limité que par l'excès ou l'abus, la chambre de céans n'ayant pas compétence pour apprécier l'opportunité des décisions prises (art. 61 al. 2 LPA).

d. Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de

celles-ci (ATA/875/2018 précité ; ATA/636/2018 du 19 juin 2018). 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/1158/2018 du 30 octobre 2018 ; ATA/1049/2018 du 9 octobre 2018). De même, s'agissant des jugements rendus par le TAPI, la chambre administrative exerce son pouvoir d'examen avec retenue car celui-ci se compose pour partie de personnes possédant des compétences techniques spécifiques (ATA/875/2018 précité).

6. a. Un PDQ est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'art. 19 LAT (art. 10 al. 2 LaLAT).

Le plan directeur localisé peut être réexaminé et, si nécessaire, adapté selon la procédure prévue à l'art. 10 LaLAT. Le plan directeur communal doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral (art. 10 al. 9 LaLAT).

b. Selon l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé (soit les PDQ et les PDCom ; art. 10 al. 2 LaLAT) a force obligatoire pour les autorités communales et le Conseil d'État. 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. Ce dernier ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent dès lors former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.

Par cette disposition, le législateur a exprimé clairement sa volonté de donner à cet instrument une portée exclusivement politique et de laisser la sanction de son irrespect aux seules autorités politiques. Il ressort d'ailleurs de l'exposé des motifs y relatif que, selon la volonté du législateur, les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles, dépourvu d'effet juridique (ATA/74/2008 du 19 février 2008). Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient d'éviter (MGC 2001 41/VIII 7360ss, not. 7366 ; ATA/595/2016 du 12 juillet 2016 consid. 6d ; ATA/556/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014).

7. a. En l'espèce, les recourants fondent leur argumentation sur l'ATA/1485/2017 du 14 novembre 2017 consid. 9. Dans cet arrêt, la chambre de

céans a considéré que l'autorisation de construire litigieuse était conforme au PDCom. Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral, postérieurement au dépôt du présent recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C_18/2018 du 20 novembre 2018). Toutefois, le respect du PDCom n'a pas fait l'objet d'une analyse par le Tribunal fédéral. Les recourants ne peuvent tirer argument de cet arrêt qui ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si le département était autorisé à s'écarter du PDCom puisque l'autorisation était jugée conforme à celui-ci.

b. En l'espèce, les parties divergent sur la lecture du PDQ. Les recourants soutiennent que celui-ci n'autoriserait qu'un IUS de 0,2, voire 0,25 en dérogation alors que le requérant soutient que le tableau de la répartition des droits à bâtir autorise un IUS à 0,4. Cette question souffrira de rester indécise dès lors que même à retenir que le PDQ prescrive un IUS de 0,2, l'issue du litige serait identique.

Le PDQ date de 2004. Il peut être modifié et doit être revu au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau PDCn par le Conseil fédéral. En l'espèce, il n'a pas fait l'objet de cette révision d'ici à avril 2018. Conformément à la jurisprudence de la chambre administrative, la portée du PDQ doit en tous les cas être relativisée de ce seul fait (ATA/659/2018 du 26 juin 2018 consid. 6b ; ATA/1460/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4g).

Par ailleurs, s'il est exact que la CA n'a pas fait référence au PDQ dans son préavis, elle a expressément indiqué être favorable à la dérogation à 44 %.

Pour le surplus, contrairement à l'allégation des recourants, la ville s'est prononcée sur la compatibilité du projet litigieux avec le PDQ dans son préavis, favorable, du 19 février 2016 et a accepté, sous la rubrique dérogation, un IUS de 44 %.

Enfin, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse se situe dans un secteur appelé à une utilisation diversifiée de la zone villas (fiche A04 du PDCn 2030) pour lequel la planification cantonale tend à viser une densité de 40 %, voire plus élevée. Ainsi, même si, à l'instar du PDQ, le PDCn est un plan directeur non justiciable, la conciliation des intérêts, cas échéant divergents, de ces instruments au bénéfice de celui-ci, comme l'a appliqué le DT, n'est ni un abus ni un excès de son pouvoir d'appréciation, aux motifs principalement que le second est cantonal, ultérieur au PDQ, conforme à la volonté tant du législateur qui a souhaité densifier la zone villas par l'art. 59 al. 4 LCI qu'à la volonté politique cantonale de densification exprimée dans le PDCn 2030, cautionné par le Conseil fédéral.

Le département n'a ainsi pas violé le PDQ en délivrant l'autorisation litigieuse, étant rappelé non seulement que selon la jurisprudence fédérale, un projet de construction conforme – comme en l'espèce – au droit cantonal ne peut être refusé au seul motif qu'il contreviendrait à un PDCom liant l'autorité

(1C_257/2013 précité consid. 5.3 et les arrêts cités), mais encore rappelé que les instances spécialisées ont émis des préavis favorables au projet.

Par conséquent, le grief sera écarté et le recours rejeté.

8. Au vu de l'issue du recours, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à l'intimé qui obtient gain de cause, a pris un avocat et y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 8 mai 2018 par Madame Jeanette LERESCHE et Messieurs André et James LERESCHE contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 mars 2018 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de Madame Jeanette LERESCHE et Messieurs André et James LERESCHE, pris conjointement et solidairement ;

alloue une indemnité de CHF 1'000.- à Monsieur Hans Peter LOEFFLER, à la charge de Madame Jeanette LERESCHE et Messieurs André et James LERESCHE, pris conjointement et solidairement ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Malek Adjadj, avocat des recourants, à Me Jean-Marc Siegrist, avocat de Monsieur Hans Peter LOEFFLER, à Monsieur Jean

DEGAUDENZI, au département du territoire, soit pour lui l'office des autorisations de construire, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :