

du 26 août 2003

dans la cause

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

\_\_\_\_\_ et

PIC VERT, ASSOCIATION GENEVOISE POUR LA PROTECTION DES  
VILLAS ET DE LEUR ENVIRONNEMENT ET AUTRES

représentés par Me Pierre Banna, avocat

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

\_\_\_\_\_ et

ASSOCIATION DES INTÉRÊTS DE PINCHAT ET CONSORTS

représentés par Me Olivier Jornot, avocat

et

COMMUNE DE VEYRIER

\_\_\_\_\_ et

VILLE DE CAROUGE

représentée par Me Alain Veuillet, avocat

A/742/2003-TPE

A/743/2003-TPE

**EN FAIT**

1. L'Université de Genève est propriétaire de la parcelle 1708, feuille 39 de la commune de Carouge, à l'adresse chemin de Pinchat/chemin Vert. Cette parcelle d'une surface de 53'185 m<sup>2</sup> est située en cinquième zone de construction au sens de l'article 19 alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30).

Le 31 mai 2002, la division des bâtiments du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département), agissant pour l'Hospice général, a sollicité l'autorisation de construire des logements provisoires pour requérants d'asile. Le projet comportait quatre pavillons de 47 mètres de longueur, abritant 30 logements, représentant 130 pièces et contenant 204 lits. De plus, un parking de dix à douze places était prévu.

2. Cette demande, déposée par voie de procédure accélérée (ci-après : APA), a été enregistrée sous no 20'213.
3. Dans le cadre de l'instruction de la demande, tous les préavis recueillis par le département ont été favorables, voire sans observation, à l'exception de la commune de Carouge. Cette dernière s'est opposée à l'utilisation de l'APA. Elle a relevé une pression démographique du périmètre concerné en constante progression. Le parking - à l'implantation imprécise - s'opposait à une demande qui devait être déposée pour la construction d'un trottoir et d'une piste cyclable. De même, les raccordements techniques n'étaient pas en adéquation avec les projets d'aménagements que la commune de Carouge devait entreprendre dans l'urgence (préavis du 27 juin 2002).
4. Le département a reçu les observations de l'association des intérêts de Pinchat (AIP), laquelle a également adressé une pétition s'opposant au projet et ayant récolté 1'473 signatures (12 juillet et 22 octobre 2002).

L'association pour la sauvegarde du chemin Vert et de ses environs (AVE) a déclaré soutenir l'opposition de l'AIP (28 août 2002).

La commune de Troinex, qui n'était pas directement concernée, a toutefois fait part de l'inquiétude d'un certain nombre de troinésiens (21 octobre 2002).

La commune de Veyrier s'est également opposée au projet et a fait parvenir au département une résolution du Conseil municipal invitant le Conseil d'Etat à y renoncer (24 septembre 2002).

5. Par décision du 2 décembre 2002, le département a accordé l'autorisation sollicitée. En son chiffre 5, la décision précisait que les constructions autorisées étaient limitées à une durée de dix ans.

Dite autorisation a été publiée dans la Feuille d'avis officielle (FAO) le 6 décembre 2002.

6. Le 23 décembre 2002, la commune de Veyrier a saisi la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) d'un recours contre la décision précitée. Elle a conclu préalablement à ce que la commission ordonne la restitution de l'effet suspensif au recours et sur le fond à l'annulation de l'autorisation délivrée avec suite de dépens (recours 7570).

7. Le 17 décembre 2002, la ville de Carouge a également saisi la commission d'un recours contre la décision précitée en prenant les mêmes conclusions que la commune de Veyrier (recours 7562).

8. Le 6 janvier 2003, AIP et AVE ainsi que 43 recourants, agissant à titre individuel, ont de même saisi la commission. Ils ont conclu à la nullité de l'APA, voire à son annulation avec suite de dépens (recours 7582).

9. Ce même 6 janvier 2003, l'association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement (Pic-Vert) et quatre personnes recourant à titre individuel ont encore saisi la commission. Elles ont conclu à l'annulation de l'autorisation délivrée avec suite dépens (recours 7586).

10. La commission a ordonné un échange d'écritures, notamment sur la question de l'effet suspensif sollicité par le département le 29 janvier 2003. Dans la mesure où elles se sont exprimées, les parties s'y sont opposées.

Après avoir entendu les parties dans une audience de comparution personnelle du 14 février 2003, la commission a statué, par décision du 21 mars 2003, notifiée le 31 du même mois. Elle a prononcé la jonction des causes, déclaré irrecevables les recours déposés par Pic-Vert d'une part et la commune de Veyrier d'autre part. Sur le fond, elle a annulé l'autorisation de construire querellée et retourné le dossier au département pour instruction complémentaire sous l'angle de l'article 26 alinéa 1 LALAT. Enfin, la commission a déclaré irrecevable la requête tendant à la levée de l'effet suspensif aux recours.

11. Le département a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée par acte du 29 avril 2003. La décision de la commission avait été prise en violation de l'article 19 alinéa 3 LALAT. La commission avait statué en opportunité dans le cadre de l'examen de l'article 75 alinéa 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Le département a conclu à l'annulation de la décision de la commission avec suite de frais à la charge de toutes les parties à la procédure (cause A/742/03).

Il a exposé dans le corps de ses écritures qu'une nouvelle demande allait être déposée portant sur trois pavillons abritant 150 lits et pour laquelle une enquête publique serait ordonnée.

12. Dans leurs observations du 28 mai 2003, AIP, AVE et les recourants individuels ont conclu à l'irrecevabilité du recours du département.
13. Le même jour, l'association Pic-Vert et les quatre recourants individuels ont conclu à l'annulation de la décision de la commission en tant qu'elle avait déclaré le recours de l'association Pic-Vert irrecevable et pour le surplus à la confirmation de la décision querellée.
14. Le 30 mai 2003, la ville de Carouge a également conclu à la confirmation de la décision de la commission.
15. Par acte du 1er mai 2003, l'association Pic-Vert a saisi le Tribunal administratif en concluant à l'annulation de la décision de la commission en tant que son recours avait été déclaré irrecevable, avec suite de dépens (cause A/743/03).

AIP, AVE et consorts d'une part et la ville de Carouge d'autre part ont déclaré s'en rapporter à justice concernant le recours précité (observations du 28 mai 2003). Le département pour sa part conclut au rejet du recours (réponse du 30 mai 2003).

**EN DROIT**

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours A/742/2003 et A/743/2003 sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. S'agissant d'un même complexe de faits, les causes seront jointes, en application de l'article 70 LPA.
3. A. Recours du département (A/742/2003)

A teneur de l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) aucune construction ou installation ne peut être créée sans autorisation de l'autorité compétente.

a. Par construction, il faut entendre tout bâtiment ou objet analogue, qu'il soit souterrain ou en surface, de même que les constructions et logements provisoires qui sont utilisés pendant un laps de temps non négligeable en un endroit déterminé. En d'autres termes, les constructions et installations couvrent tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement (N. MICHEL, Droit public de la construction, 1996, p. 50 et références citées; P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 213 et références citées).

b. L'exigence de conformité à l'affectation de la zone est posée par l'article 22 alinéa 2 lettre a LAT. Cette exigence est une condition de droit fédéral. Le terrain doit être également équipé selon l'article 22

alinéa 2 lettre b LAT. Cette dernière condition se justifie par des motifs relevant d'intérêts de police, notamment l'hygiène et la santé publiques. Enfin l'alinéa 3 de cette disposition réserve la compétence des législateurs fédéral et cantonal d'édicter des règles pertinentes, chacun dans les limites de ses attributions.

4. En l'espèce, la parcelle concernée est située en zone villas au sens de l'article 19 alinéa 3 LALAT. Le type de constructions admises dans cette zone font l'objet des articles 58 et suivants LCI. En l'occurrence, seule l'application de l'article 75 LCI prête à discussion. Selon l'alinéa 1 de cette disposition légale, chaque construction ne peut pas comporter en principe plus de quatre logements. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit une dérogation, après consultation de la commission d'architecture, pour les constructions en ordre contigu ou en habitat groupé.
5. Dans un arrêt récent, le tribunal de céans a jugé que l'utilisation de la procédure accélérée pour traiter de la demande d'autorisation de construire des logements provisoires pour requérants d'asile était admissible, pour autant qu'un terme soit fixé à l'existence des bâtiments projetés (ATA Association des intérêts du chemin des C. et consorts du 13 mai 2003). En l'espèce, l'autorisation discutée prévoit expressément un terme d'une durée de dix ans.

Le Tribunal administratif confirmera donc sa jurisprudence s'agissant de l'utilisation de l'APA pour le traitement d'une demande d'autorisation de construire des logements provisoires. Cela étant, dans l'arrêt précité, le tribunal de céans a estimé qu'un délai de trois ans, dès l'échéance des travaux, était adéquat. En l'espèce, le département a assorti la décision d'un terme d'une durée de dix ans, ce qui est difficilement compatible avec la notion de provisoire. Ainsi, sur cette question également le Tribunal administratif confirmera sa jurisprudence précédente en fixant le terme à trois ans dès l'échéance des travaux.

Il s'ensuit que l'exigence d'une enquête publique n'a pas lieu d'être, puisque précisément l'APA n'en prévoit pas.

6. Reste la question de l'application de l'article 75 alinéa 3 LCI.

La doctrine et la jurisprudence ont toujours reconnu un certain pouvoir d'appréciation à l'administration dans l'octroi de dérogations (RDAF 1976 p. 124; P. MOOR, *Droit administratif*, vol. I, Berne, 2ème éd., 1994, ch. 4.1.3.3; A. MACHERET, *La dérogation en droit public: règle ou exception ?* in *Mélanges A. GRISEL*, Neuchâtel, 1983, pp. 557-566; sur la notion de pouvoir d'examen: cf. ATF 119 Ib 401, consid. 5b in fine). 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 certain pouvoir d'appréciation qui lui permet en principe de statuer librement. L'autorité est néanmoins tenue d'accorder la dérogation dans un cas où le texte légal l'y oblige expressément ou implicitement, ou encore lorsque la dérogation se justifie par des circonstances particulières, que notamment elle répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou par un intérêt privé auquel ne s'opposent pas un 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 (ATF 117 Ia 146-147, consid. 4 et 117 Ib 134, consid. 6d).

L'interprétation des dispositions exceptionnelles ne doit pas être résolue dans l'abstrait, une fois pour toutes, mais de cas en cas, à l'aide des méthodes d'interprétation proprement dites, qui valent pour des dispositions exceptionnelles comme pour les autres règles (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I Neuchâtel 1984, p. 139; ATA N. du 18 octobre 1989; DTP du 28 septembre 1988; H. du 11 mars 1987).

Même expressément habilitée à le faire, l'autorité n'est pas tenue d'accorder une dérogation, sauf si ce refus était entaché d'arbitraire (ATF 99 Ia 471, consid. 3a; SJ 1987 397-398; ATA B. du 7 décembre 1993; H. du 11 mars 1987 précité) et peut interpréter restrictivement une norme dérogatoire (RDAF 1981 p.424). Ce principe n'a toutefois pas une portée absolue dans la mesure où les normes dérogatoires s'interprètent soit restrictivement, soit selon le sens et le but de la disposition dérogatoire elle-même selon les intérêts en jeu (ATF 117 Ib 134, consid. 6d; MOOR, *op. cit.* p. 322; R. RHINOW/B. KRÄHENMANN, *Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, 1990, no 37 B II). La jurisprudence a encore précisé que la dérogation servait fondamentalement à éviter des cas

d'extrême dureté, en permettant de prendre en considération des situations exceptionnelles. La plupart du temps, toutefois, des considérations générales ou d'ordre économique ne permettent pas de justifier une dérogation qui ne peut en tout cas pas être accordée pour fournir "une solution idéale" au maître de l'ouvrage (ATF 107 Ia 216, ainsi que la doctrine et la jurisprudence citées; ATA B. du 7 décembre 1993; H. du 19 août 1988; C. du 21 mai 1986 précités).

7. En l'espèce, la dérogation ne va pas à l'encontre du but de la loi et elle permet de prendre en considération une situation exceptionnelle dont la réalité n'est d'ailleurs remise en cause par aucune des parties opposantes.

Dans ces conditions, l'on ne saurait reprocher au département un excès de son pouvoir d'appréciation.

8. Il s'ensuit que le recours du département sera admis, aucun émolument n'étant mis à la charge de ce dernier.

B. Recours de Pic-Vert (A/743/2003)

9. a. Une association peut recourir soit pour la défense de ses propres intérêts, soit pour la défense des intérêts de ses membres si ses statuts prévoient un tel but et si un grand nombre de ses membres ont eux-mêmes la qualité pour agir (ATF 121 II 39 consid. 2d/aa p. 46; 120 Ib 59 consid. 1a p. 61; 119 Ib 374 consid. 2a/aa p. 376; ATA M. du 6 février 2001 et les références citées).

b. En l'espèce, les buts de l'association sont définis à l'article 2 des statuts, teneur au 15 mars 2001. Ainsi, l'association a pour but essentiel :

- La protection des villas et de leur environnement et le maintien des villas dans les régions du canton de Genève où elles sont implantées;

- Le développement de la zone villas dans le canton de Genève afin de lutter contre une urbanisation excessive et inadéquate du canton.

c. A la lecture du texte précité, il apparaît que les statuts de l'association ne prévoient pas que celle-ci pourrait représenter ses membres dans le cadre d'une procédure contentieuse ou non.



d. Selon l'article 145 alinéa 3 LCI, les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude des questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature et des sites ont qualité pour recourir.

e. Aux termes de l'article 2 des statuts précités, l'association Pic-Vert a pour but la protection des villas et par-là même la sauvegarde des droits et des intérêts de ses sociétaires pris en leur qualité de propriétaires, et non pas la défense des principes de l'aménagement du territoire notamment. L'association ne saurait donc se réclamer d'un but idéal tel que défini ci-dessus.

f. Il s'ensuit que le recours de Pic-Vert sera déclaré irrecevable, un émolument de CHF 500.- étant mis à sa charge.

10. Au vu de ce qui précède, la question du refus de la levée de l'effet suspensif attaché aux recours opposés par la commission n'a plus lieu d'être examinée.

**PAR CES MOTIFS**  
**le Tribunal administratif**  
**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 29 avril 2003 par le département de l'aménagement de l'équipement et du logement contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 mars 2003 (A/742/2003);

déclare irr

la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 mars 2003 (A/743/2003);

**préalablement :**

ordonne la jonction des causes précitées;

**au fond :**

admet partiellement le recours du

département de l'aménagement, de l'équipement et du logement;

rétablit l'autorisation de construire du 2 décembre 2002 (APA 20'213);

modifie la condition 5 de ladite autorisation en ce sens que les quatre pavillons autorisés le sont pour une durée de trois ans, dès la fin des travaux;

la confirme pour le surplus;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

met à la charge de Pic-Vert association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement un émolument de CHF 500.-;

dit que conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi.

communiqua le présent arrêt au département de l'aménagement de l'équipement et du logement, à Me Pierre Banna, avocat de Pic-Vert association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement et autres, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, à Me Olivier Jornot, avocat de l'association des intérêts de Pinchat et consorts, à la commune de Veyrier, à Me Alain Veillet, avocat de la ville de Carouge.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :                    le vice-président :

C. Del Gaudio-Siegrist

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega