du 5 août 1997

dans la cause

Monsieur Guy VINCENT
représenté par Me Nicolas Peyrot, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS INSTITUEE PAR LA LOI SUR LES CONSTRUCTIONS ET LES INSTALLATIONS DIVERSES

et

DEPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS ET DE L'ENERGIE

et

COMMUNE DU GRAND-SACONNEX

A/1412/96- TPE

EN FAIT

1. Monsieur Guy Vincent est propriétaire de la parcelle n° 1341 (formée par la réunion des parcelles 1245 A et 1246 B), feuille 4 de la commune du Grand-Saconnex (ci-après : la commune), sise 19, chemin Jacques- Attenville 35.

   Cette parcelle, d'une superficie totale de 4'670 m2, et qui comporte actuellement une maison, est en 5ème zone, soit à teneur 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/1/17), une zone résidentielle destinée aux villas. Elle est longée par le chemin Jacques-Attenville qui sépare la zone villas d'une zone de développement 3. Cette dernière, occupée par quelques villas, est appelée à se densifier fortement, selon le plan directeur communal.

2. Par requête du 10 mars 1995, enregistrée le 15 mars 1995, M. Vincent a sollicité du département des travaux publics et de l'énergie (ci-après : le département) une autorisation définitive de construire 4 groupes de 4 villas contiguës et parking (DD 93'539).

   Le projet présentait un rapport de surface de 30% et nécessitait dès lors l'octroi d'une dérogation communale au sens de l'article 59 alinéa 4 lettre b de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L/5/1).

3. Le projet a recueilli notamment les préavis favorables de la commission d'architecture et du conseil administratif de la commune, ce dernier réservant toutefois l'approbation du conseil municipal.

4. Lors de sa séance du 11 septembre 1995, le conseil municipal a mis en doute l'habitabilité des logements, un élu relevant que les "plans donnent l'impression de boyaux et qu'on peut s'inquiéter de la qualité de telles habitations", ce qui a amené le conseiller administratif délégué à l'urbanisme à citer partiellement le préavis du conseil administratif : "Le conseil administratif émet toutes réserves quant à l'habitabilité de ces villas contiguës, quant à la dimension des pièces".

5. Après avoir renvoyé le dossier à sa commission

d'urbanisme, qui a recommandé de préaviser défavorablement le projet, le conseil municipal de la commune, par délibération du 12 décembre 1995, a refusé d'autoriser "la densité 0,3" au projet de M. Vincent.

La commission d'urbanisme n'était pas opposée à l'autorisation d'"une densité 0,3", mais la zone villas concernée ne devait accueillir que des projets de grande qualité de confort et d'esthétique. Le projet de M. Vincent ne satisfaisait pas à ces critères puisque, d'une part, il ne prévoyait que des appartements de 3,80 m de large et que, d'autre part, il ne présentait aucun garage couvert, mais seulement 24 places en surface avec un seul tenant.

6. M. Vincent a alors remanié son projet, diminuant le nombre de logements (soit 3 groupes de 3 appartements superposés et une villa individuelle), et réduisant ainsi le rapport des surfaces à 25%. Conformément à l'article 59 alinéa 4 lettre a LCI, la commune et la commission d'architecture ont été consultées. Cette dernière a accepté le projet par préavis du 2 avril 1996.

7. Le 12 avril 1996, le conseil administratif de la commune a rendu un préavis défavorable au projet.

Le projet consistait en un groupe d'appartements superposés, reliés par des coursives. S'apparentant dès lors à un immeuble, il ne pouvait trouver place "au sein d'une zone comportant des maisons individuelles, mais aussi des projets qui, par leur allure, rappelaient l'idée de la maison familiale et non celui d'immeubles déguisés" (sic).

8. Par décision du 22 mai 1996, publiée dans la F.A.O. du 31 mai 1996, le département a accordé l'autorisation requise.

Le même jour, le département a informé la commune de ce fait.

Le projet regroupait les constructions en bordure du chemin Jacques-Attenville afin de libérer le plus possible d'espaces verts sur l'arrière de la parcelle. L'expression contemporaine des bâtiments faisait référence à l'architecture qui se développait sur les parcelles voisines, de l'autre côté du chemin, et assurait la transition avec le quartier de villas.

Conformément à l'article 15 LCI, il agréait le préavis favorable de la commission d'architecture.

9. Par acte du 24 juin 1996, la commune, soit pour elle son conseil administratif, a recouru auprès de la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses (ci-après : la commission). Elle a conclu à l'annulation de l'autorisation de construire délivrée à M. Vincent.

Le conseil municipal avait déjà préavisé négativement l'initiative précédente de M. Vincent.

Se composant de quatre blocs de trois étages, chaque bloc comprenant plusieurs appartements, la construction projetée ne pouvait se situer en 5ème zone. En effet, le terme de "villa" désignait un logement individuel.

Par ailleurs, les appartements prévus ne disposaient pas de leur "propre accès de plain-pied" au sens de l'article 58 alinéa 2 LCI, de sorte qu'il ne s'agissait pas d'un projet en ordre contigu.

Les dérogations à la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700 - LAT) devaient être justifiées par des motifs objectifs.

La commune était placée à pied d'égalité avec la commission d'architecture par le législateur (art. 59 al. 4 let a LCI). L'accord de cette dernière ne pouvait donc prévaloir sur son propre préavis négatif, ce d'autant que celui-ci se fondait sur le plan directeur communal et sur une politique d'urbanisme cohérente et constante.

Enfin, le manque de convivialité du projet nuirait à la qualité de l'habitat de ses futurs administrés.

10. Dans son mémoire de réponse, M. Vincent a relevé que les premières démarches qu'il avait engagées pour construire ces villas-appartements remontaient à 1987. Le retard était dû au département qui avait différé ses déterminations bien au-delà des normes légales admissibles. Financièrement, il ne pouvait tolérer un nouveau report dans le temps.

La politique d'urbanisation de la commune avait jusqu'à ce jour, en effet, été cohérente et constante : elle souhaitait une zone d'habitat groupé avec une forte

densité sur une parcelle maintenue en zone villas. Il ne devait pas être pénalisé par un éventuel changement de sensibilité au sein du conseil municipal.

Le législateur avait renoncé à définir la notion de villa, retenant pour seul critère celui de la densité.

Le préavis de la commission d'architecture était déterminant puisque celle-ci était formée de connaisseurs.

Le plan directeur communal était inapplicable vu qu'il ne régissait pas le caractère esthétique des constructions, mais aménageait le territoire. En outre, il n'était pas contraignant pour les justiciables.

11. Lors de l'audience qui s'est tenue par devant la commission, M. Vincent a précisé que les logements du rez-de-chaussée avaient accès de plain-pied. Pour arriver aux étages, l'accès se faisait par un vide d'étage donnant sur une coursive.

Selon le département, il s'agissait de villas contiguës. Il y avait 3 appartements par villa plus une villa individuelle. La construction comprenait deux étages plus le rez-de-chaussée.

La commune a souligné qu'elle désirait densifier à 0,3, mais que les constructions devaient être des villas contiguës, ce qui n'était pas le cas du projet de M. Vincent.

12. Par décision du 22 novembre 1996, la commission a admis le recours et annulé la décision du département du 22 mai 1996 (DD 93'539).

La construction projetée par M. Vincent consistait en 4 blocs d'appartements reliés par des coursives extérieures. La plupart de ces appartements ne disposaient pas d'un propre accès de plain-pied. De plus, aucun espace privatif n'était prévu. Il ne s'agissait donc pas de villas contiguës au sens de l'article 58 alinéa 2 LCI, mais d'un immeuble qui n'offrait pas la qualité de vie que le législateur avait voulu préserver en instaurant une zone villas.

13. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 27 décembre 1996, M. Vincent a recouru contre cette décision. Il a conclu à l'annulation de

cette dernière.

La commission n'avait pas pris en compte la notion d'habitat groupé introduite par la récente modification des articles 59 et 75 LCI et dont le but était d'éviter une sous-utilisation de surfaces situées en zone à bâtir. La construction projetée comportait au maximum trois logements, ce qui était inférieur à la limite posée par l'article 75 alinéa 1 LCI.

Le projet respectait les normes de base de la 5ème zone puisque des villas individuelles de même gabarit pourraient y être édifiées. La parcelle litigieuse jouxtait une zone de développement 3 et se trouvait dans un environnement bâti faisant l'objet d'une densification.

Le préavis de la commune était négatif principalement pour des raisons d'esthétique et d'habitabilité des constructions projetées. En présence de préavis divergents, le tribunal de céans appréciait librement le caractère esthétique d'une construction. Au demeurant, l'autorité de décision était libre de s'écarter d'un préavis pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. La commission, suivant l'avis exprimé par la commune, avait substitué sa propre appréciation à celle du département, sans nullement apprécier les circonstances évoquées par ce dernier. Or, la réalisation de constructions sous forme d'habitat groupé répondait à un intérêt public codifié par le législateur.

Compte tenu du lieu de situation de la parcelle, le projet bénéficiait d'un espace de tranquillité à proximité du centre ville. Les trois appartements au rez-de-chaussée et la villa individuelle seraient dotés de jardins privatifs; des balcons et jardins d'hiver étaient prévus pour ce qui concernait les six appartement sis au 1er et au 2ème étage.

Dès lors que la commune avait été favorable à un projet dense d'habitat groupé, le principe de la confiance interdisait à la commune d'adopter un comportement contradictoire.

14. La commune a relevé que le recourant avait choisi de présenter un projet régi par l'article 59 alinéa 4 lettre a LCI. Etant visée par la lettre b de la disposition, la notion d'habitat groupé n'entrait donc

pas dans le cadre du présent litige. Au demeurant, l'accord de la commune était indispensable pour tous les projets d'habitats groupés.

La zone villas ne devait pas se confondre avec la 4ème zone, qui était réservée à de petits immeubles d'habitation.

Les seuls motifs personnels ou financiers ne justifiaient pas l'octroi d'une dérogation à la LAT. L'intérêt public commandait de refuser le projet querellé, afin de préserver la qualité de vie des habitants et le développement harmonieux du périmètre concerné.

Son préavis ne pouvait être balayé au seul motif que la commission d'architecture n'avait pas eu la même appréciation, ce d'autant que celle-ci s'était manifestement concentrée sur les aspects techniques du projet.

15. Selon le département, la notion de projet de construction en ordre contigu ne ressortait pas avec évidence d'une interprétation littérale de la loi. Au regard des travaux législatifs, l'exigence d'un accès de plain-pied pour chaque maison devait être interprétée de façon libérale, de manière à permettre la réalisation de plusieurs logements par habitation. La possibilité d'admettre des accès par l'extérieur, à l'étage ou divers accès à un bâtiment n'était pas exclue, mais il fallait faire preuve de prudence et prendre en compte les raisons avancées dans les préavis communaux. Une interprétation systématique de la loi excluait de n'admettre en 5ème zone que des villas conçues d'après l'image d'une villa individuelle traditionnelle. Le seul élément permettant de caractériser une villa était l'existence d'un jardin, que celui-ci soit privatif ou commun.

Chaque logement du projet litigieux bénéficiait d'un jardin privatif ou de profondes loggias. Ces constructions étaient donc des villas. Reliées entre elles par un escalier extérieur et des loggias, et disposant chacune d'un escalier permettant d'accéder à l'habitation, ces villas étaient contiguës au sens de la loi.

Son pouvoir d'appréciation, concernant les critères d'esthétique, ne pouvait être revu que sous l'angle de l'excès ou de l'abus. La notion de villa

n'emportait pas d'exigences esthétiques particulières. La typologie des constructions situées dans le voisinage du projet devait cependant être prise en application. Les bâtiments projetés voisinaient avec une zone de développement 3 comprenant des constructions importantes. Depuis la 5ème zone, le projet n'était visible au nord-ouest et au sud-est que de profil; il ne présentait pas un aspect massif; la figure quelque peu imposante de sa façade sud-ouest était compensée par l'étendue des jardins qui lui faisait face. Les voisins directs du projet n'avaient d'ailleurs pas recouru contre la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse.

La densification prévue à l'article 59 alinéa 4 lettre a LCI ne revêtait pas un caractère exceptionnel.

16. Lors d'un transport sur place effectué le 30 avril 1997, le Tribunal a constaté que la zone 3 de développement était délimitée par le chemin Jacques-Attenville et par le chemin de l'Erse. L'autre côté du chemin de l'Erse était à nouveau situé en zone villas.

La commune a expliqué qu'elle ne serait pas opposée à une densification de 0,3 mais que le problème principal résidait dans l'aspect des bâtiments projetés, lesquels s'apparentaient davantage à des immeubles qu'à des villas. Or, en matière d'aménagement de la zone villas, elle souhaitait des villas familiales en ordre contigu. Le chemin Jacques-Attenville constituait la limite entre deux types différents d'habitations.

M. Vincent a montré que le terrain était actuellement piqueté. Les piquets représentaient les limites de chacune des constructions, à savoir côté nord-est la villa individuelle, puis en direction de l'ouest, les 3 bâtiments comportant deux appartements sur rez-de-chaussée.

M. Vincent a fait remarquer qu'il y avait un parti pris architectural clair de densifier sur une partie de la parcelle pour libérer un maximum d'espaces verts. En outre, si l'on pouvait densifier à certains endroits à 0,3, on pouvait alors densifier à 0,25.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 104 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 – LTA – E 5 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10).

2. L'article 22 alinéa 1 LAT prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans l'autorisation des organes compétents. Cette autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. a et b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser des conditions supplémentaires à celles prévues aux alinéas 1 et 2 de la disposition précitée. C'est ce qu'a fait le législateur genevois en édictant la LCI.

3. Le chapitre 6 de la LCI (art. 58 à 79) fixe les normes spécifiques à respecter pour pouvoir édifier un bâtiment, comme c'est le cas en l'espèce, dans la cinquième zone (art. 19 al. 3 LALAT).

a. En cinquième zone, chaque construction ne peut comporter, en principe, plus de quatre logements. Des dérogations pour des constructions édifiées en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé peuvent être accordées (art. 75 al. 1 et 3 LCI).

Cette disposition, en vigueur depuis le 14 janvier 1994, a été introduite pour permettre de mener une politique d'utilisation judicieuse du sol du canton, et une densifications des zones constructibles (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1993, p. 4129).

b. Selon l'article 59 alinéa 1 LCI, la surface de construction en 5ème zone, exprimée en m2 de plancher, ne doit pas excéder 20% de la surface de la parcelle. Toutefois, après consultation de la commune et de la commission d'architecture, le département peut autoriser, pour un projet de construction en ordre contigu, une surface de plancher de 25%, si les circonstances le justifient et si cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier (art. 59 al. 4 let. a LCI). Exceptionnellement, le département peut autoriser, avec l'accord de la commune, exprimé sous la forme d'une délibération municipale, et après consultation de la commission d'architecture, 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 (art. 59 al. 4 let. b LCI).

c. En l'espèce, la commune a refusé d'autoriser le premier projet du recourant, qui prévoyait un taux d'occupation au sol de 0,3. Le nouveau projet de M. Vincent, objet du présent litige, prévoit quant à lui un taux d'occupation au sol de 0,25. Partant, celui-ci est soumis à l'article 59 alinéa 4 lettre a LCI. La notion d'habitat groupé, figurant à la lettre b de la disposition précitée n'a donc pas à être examinée.

4. Lors des travaux préparatoires de l'article 129 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961 (ci-après : aLCI), dont la teneur correspond presque intégralement à l'article 59 LCI, il a été relevé que, pour éviter une dispersion des constructions et un gaspillage des terrains encore à bâtir en zone villas, il était souhaitable que les autorités, dans certains cas bien définis et moyennant certaines précautions, puissent autoriser la construction de villas en ordre contigu avec un indice d'utilisation du sol plus élevé que ce n'était le cas dans l'ancienne loi. Pour éviter une urbanisation excessive de la zone villas, laquelle conduirait à la réalisation systématique de constructions en ordre contigu, il importait que de telles réalisations soient soumises à des critères bien délimités. La zone villas ne devait pas se confondre avec la 4ème zone, qui était réservée à de petits immeubles d'habitation (Mémorial, 1983, pp. 428 ss).

Il résulte ainsi, tant du libellé de la loi que des travaux préparatoires, que l'octroi d'une dérogation en faveur d'un indice d'utilisation de 25% est soumis à certaines conditions.

Au nombre de celles-ci figure l'exigence que le projet de construction soit édifié en ordre contigu.

5. Est réputée en ordre contigu, l'édification de 2 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 (art. 58 al. 2 LCI).

a. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la

véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose. Le sens qu'elle prend dans son contexte est également important (ATF 119 Ia 248, 117 Ia 331 et les arrêts cités).

b. "De plain-pied" signifie "au même niveau" (Petit Robert, dictionnaire de la langue française).

Chaque maison doit disposer d'un accès de plain-pied (art. 58 al. 2 LCI). Les 4 logements pouvant être contenus - au maximum - dans chaque construction (art. 75 al. 1 LCI), doivent donc bénéficier de l'accès de plain-pied que comporte la maison. En d'autres termes, l'accès à chaque logement doit pouvoir se faire par l'accès de plain-pied de la construction.

c. Les travaux législatifs à l'origine de l'article 128 alinéa 2 a LCI, dont le texte a été repris à l'article 58 alinéa 2 LCI confirment l'interprétation littérale. En effet, il a alors été souligné que l'idée de l'accès de plain-pied trouvait sa justification dans le définition même de la maison individuelle, qui impliquait l'existence d'une seule porte d'entrée. La construction, en zone villas, d'un bâtiment contenant plusieurs logements demeurait possible, à condition qu'il dispose d'un accès commun aux logements. Il a donc été décidé de maintenir l'élément de l'accès de plain-pied, pour éviter que, de la maison individuelle, on passe à une forme architecturale correspondant davantage aux petits bâtiments de la zone 4A et 4B (Mémorial, 1986, p. 4422).

Lors des débats parlementaires, l'idée d'admettre des accès par l'extérieur, à l'étage ou divers accès à un bâtiment a été refusée, au motif que cela reviendrait à s'orienter vers une typologie de logements différente (Mémorial, 1986, p. 4422).

En l'espèce, le projet du recourant consiste à construire 3 groupes de 3 appartements superposés et une villa individuelle. La question d'accès de plain-pied ne se pose donc qu'en ce qui concerne les bâtiments comportant plusieurs logements.

D'après les plans, seuls les logements du rez-de-chaussée bénéficient d'un accès de plain-pied. Ce point a été confirmé par le recourant qui, entendu devant

la commission, a déclaré que l'accès aux étages se faisait par un vide d'étage donnant sur une coursive, qu'il s'agissait de galeries d'accès.

Les maisons projetées par le recourant ne disposent donc pas chacune de leur propre accès de plain-pied au sens de l'article 58 alinéa 2 LCI.

6. En outre, et comme le département l'admet d'ailleurs lui-même dans ses observations, les villas du recourant, reliées entre elles par des coursives et des loggias, ne peuvent être considérées comme "réunies par un mur mitoyen ou par une construction de peu d'importance" (art. 58 al. 2 LCI).

En effet, par construction de peu d'importance, on admet notamment la construction d'un garage entre deux villas jumelles (Mémorial, 1986, p. 4420). Des loggias ne peuvent donc être assimilées à des constructions de peu d'importance.

L'absence de liaison entre les différentes maisons ressort d'ailleurs clairement des couleurs utilisées sur les différents plans produits par le recourant. Ainsi, sur le plan d'ensemble et sur l'extrait du plan cadastral, les quatre constructions projetées sont coloriées en rouge, un espace blanc séparant chaque rectangle rouge. Il en va de même sur le plan d'ensemble figurant dans la plaquette de présentation des "Jardins d'Attenville". Enfin, le piquetage du terrain a également permis de constater que le projet concernait 4 bâtiments distincts, non reliés entre eux, si ce n'est par des coursives.

En conséquence, les constructions projetées n'étant réunies ni par un mur mitoyen ni par une construction de peu d'importance, et ne disposant pas chacune de son propre accès de plain-pied, elles ne peuvent être réputées en ordre contigu au sens de l'article 58 alinéa 2 LCI.

Le projet du recourant n'étant pas conforme à la cinquième zone, son recours doit donc être rejeté.

Un émolument de 1'000.-- Frs sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS

le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 décembre 1996 par Monsieur Guy Vincent contre la décision de la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses du 22 novembre 1996;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un émolument de 1'000.-- Frs;

communique le présent arrêt à Me Nicolas Peyrot, avocat du recourant, ainsi qu'à la commune du Grand-Saconnex, à la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses, et au département des travaux publics et de l'énergie.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Schucani, Mme Bonnefemme-Hurni, MM. Thélin et Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi