

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1961/2010-LCI

ATA/337/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 mai 2011

1^{ère} section

dans la cause

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

contre

Madame Stéphanie et Monsieur Mathieu DURRLEMAN

représentés par Me Lucien Lazzarotto, avocat

**Recours contre la décision de la commission de recours en matière administrative
du 23 septembre 2010 (DCCR/1326/2010)**

EN FAIT

1. Madame Stéphanie et Monsieur Mathieu Durrleman sont propriétaires depuis le 1^{er} juillet 1998 de la parcelle n° 1818, feuille 64, de la commune de Genève - Petit-Saconnex, en 5^{ème} zone, développement 3, d'une surface de 906 m², sur laquelle une villa de 108 m² au sol est édifée à l'adresse, 11 bis, ch. du Pré-Cartelier.

Dite parcelle ainsi que celle adjacente (n° 1819) sont situées dans le périmètre d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 28464 adopté par arrêté du conseil d'Etat du 10 mars 1997. Ce plan prévoit la construction de deux immeubles en lieu et place des villas existantes.
2. Le 2 décembre 2009, les époux Durrleman ont déposé auprès du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée en vu d'adjoindre une véranda de 18,5 m² à leur villa et d'agrandir le sous-sol par la construction d'une cave de même surface. Dans la rubrique du formulaire de demande "coût total estimé des travaux" était indiquée la somme de CHF 200'000.-.
3. Un nouveau projet de PLQ n° 29'709, couvrant six parcelles, dont celle appartenant aux époux Durrleman est à l'étude, la procédure d'opposition ayant été fixée du 20 septembre au 20 octobre 2010. Ce projet de PLQ prévoit également un immeuble de quatre étages à l'emplacement de la villa existante.
4. Les préavis recueillis par le département lors de l'instruction de la requête ont été favorables sous réserve, s'agissant du service de conservation nature et paysage ; sans observation pour l'inspection de la construction ; favorable sous conditions pour la police du feu et défavorable s'agissant de celui de la commune.
5. Le 4 mai 2010, le département a refusé la demande d'autorisation de construire en se fondant sur l'art. 3 al. 4 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) au motif que le projet n'était pas conforme au PLQ n° 28'464 qui prévoyait à cet emplacement la construction d'un immeuble de logements de quatre niveaux sur rez-de-chaussée avec superstructure habitable. Au surplus, il n'était pas conforme non plus au PLQ n° 29'709 toujours à l'étude.
6. Le 4 juin 2010, les époux Durrleman ont recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), devenue depuis le Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI),

contre le refus du département en concluant à la délivrance de l'autorisation de construire.

Le projet était modeste et ne changeait pas la nature de l'habitation existante mais en améliorait le confort.

Le PLQ établi en 1997 n'avait donné lieu à aucune construction et les deux PLQ concernés couvraient des parcelles qui n'appartenaient ni à la ville ni à l'Etat de Genève.

Ils seraient prêts, comme cela a été le cas pour d'autres propriétaires du secteur, à s'engager à ce qu'en cas d'exercice du droit de préemption par la ville ou l'Etat, la valeur des travaux de la transformation ne soit pas prise en compte.

7. Le 16 juillet 2010, le département a persisté dans les termes de sa décision.
8. Le 23 septembre 2010, la commission a admis partiellement le recours et renvoyé le dossier au département pour complément d'instruction.

Selon les connaissances que les assesseurs de la commission avaient de la pratique du département dans des cas comparables, les projets étaient autorisés nonobstant l'existence d'un PLQ, pour autant d'une part qu'ils concernent des aménagements de peu d'importance dont l'impact sur la concrétisation du PLQ demeurerait négligeable par rapport à celui des constructions déjà présentes, et d'autre part, que le propriétaire renonce à toute prétention future liée à la plus-value apportée par la construction, cette restriction étant inscrite au registre foncier et opposable à tout acquéreur futur de l'immeuble.

En l'occurrence, les deux conditions étaient réalisées. Le département avait excédé son pouvoir d'appréciation et il lui incombait de vérifier si les requérants étaient prêts à admettre les restrictions susmentionnées et, cas échéant, de leur accorder l'autorisation sollicitée en l'assortissant des conditions nécessaires.

9. Le 28 octobre 2010, le département a recouru auprès du Tribunal administratif, devenu depuis la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre la décision de la commission reçue le 28 septembre 2010, en concluant à son annulation.

Pour éviter que les projets de densification ne soient contrariés par la possibilité qui serait offerte aux propriétaires des parcelles concernées d'y apporter tous les aménagements et autres modifications souhaitées, une pratique admettant des travaux d'un coût maximum de CHF 100'000.- pouvaient être autorisés pour autant que les propriétaires s'engagent à ne pas se prévaloir à l'avenir des plus-values qui y seraient liées.

En l'espèce, le coût des travaux était supérieur à la limite admise par la pratique.

10. Le 5 novembre 2010, la commission a déposé son dossier.
11. Le 1^{er} février 2011, les époux Durrleman ont répondu au recours en concluant à son rejet ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Bien qu'ils aient indiqué un montant total de travaux de CHF 200'000.-, le coût estimé des travaux soumis à autorisation, selon le budget de l'architecte, se répartissait de la façon suivante :

- Véranda en bloc	CHF	55'000.-
- Terrassement	CHF	7'000.-
- Radier + canalisation	CHF	9'000.-
- Murs	CHF	8'000.-
- Dalle + escalier	CHF	12'000.-
- Crépiçage	CHF	2'000.-
- Remblayage	CHF	9'000.-
- Total	CHF	102'000.-

Le budget se basait notamment sur les offres de la société CEI Habitat S.A. et Francioli S.A. Selon ce dernier devis, le montant total des travaux pourrait être de CHF 97'000.-.

Le solde du montant annoncé, soit environ CHF 98'000.- relevait exclusivement de travaux d'entretien qu'ils avaient prévu de réaliser conjointement. Il s'agissait de la réfection totale du système de chauffage avec nouvelle chaudière à condensation, passage au gaz et isolation du sous-sol ; réfection totale de l'électricité du sous-sol, déplacement du tableau ; travaux de plomberie, nouvelles introductions eau et gaz, buanderie ; maçonnerie chaufferie-buanderie, et mise en conformité et raccordements pour l'électricité, l'eau et le gaz. Les documents produits montraient que ces travaux s'élevaient à un total de CHF 98'735.40.

Le coût des travaux soumis à autorisation était dans la limite admise par la pratique du département. Le refus de les autoriser consacrait une inégalité de traitement et serait disproportionné.

Ils s'engageaient à ne pas se prévaloir de la plus-value liée aux travaux visés par la décision dans le cadre de l'exercice des droits de préemption, voie d'expropriation que l'Etat pourrait faire valoir à l'encontre de potentiels futurs acquéreurs de leur parcelle ou d'eux-mêmes pour mettre en œuvre des projets de densification.

12. Le 7 mars 2011, en audience de comparution personnelle, le département a confirmé les termes de son recours tout en souhaitant disposer d'un délai afin d'étudier précisément le coût des travaux soumis à autorisation. S'ils étaient effectivement de CHF 100'000.-, le recours pourrait être retiré.
13. Le 5 avril 2011, le département s'est déterminé. Ce n'était en définitive pas tant la pratique mise en avant dans ses écritures qui motivait le maintien de la décision mais le fait que s'agissant de la parcelle des époux Durrleman, il existait déjà un PLQ en vigueur et les normes de ce dernier devaient trouver application.
14. Le 20 avril 2011, le département a indiqué ne pas avoir de requête supplémentaire à faire valoir.
15. Le 2 mai 2011, les époux Durrleman ont déposé des observations.

La LGZD précisait que le département pouvait autoriser l'application des normes de la zone de développement mais il n'était pas question de les imposer en toutes circonstances.

Le principe de la proportionnalité impliquait que des projets mineurs assortis de toutes les précautions utiles pour que les objectifs d'aménagement de l'Etat ne soient pas entravés, puissent être autorisés.

Il s'agissait de permettre la création d'une véranda non chauffée, dans une villa existante et déjà occupée, c'est-à-dire un bâtiment qui ne disparaîtra pas en cas de refus de l'autorisation demandée. Il n'y avait pas de raison de refuser ce léger confort supplémentaire.

Il découlait de la garantie constitutionnelle de la propriété que l'autorité ne pouvait empêcher un propriétaire d'entretenir son bien pour le maintenir en état ou lui interdire d'y apporter les quelques modifications qui pourraient être justifiées par l'évolution des standards de vie et de confort modernes. Il ne s'agissait pas d'une construction nouvelle ou d'un changement majeur au sein d'un bâtiment existant, voire une rénovation d'ampleur correspondant pratiquement à des transformations.

16. Suite à quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 3 mai 2011.

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 de la Cour de justice, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 131 et 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. Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable (art. 56A de l'ancienne loi d'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 dans leur teneur au 31 décembre 2010).
3. La parcelle concernée par le projet de construction refusé par le département est située en zone de développement 3 et dans le périmètre d'un PLQ existant dont l'abrogation et le remplacement par un autre PLQ est à l'étude.
4.
 - a. La délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sauf exception non remplie en l'espèce, et sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable d'un PLQ (art. 2 LGZD). Les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent être conformes aux PLQ (art. 3 al. 4 LGZD).
 - b. Afin de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire, lorsque l'adoption d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire (art. 13B LALAT).
 - c. Selon ces dispositions, le PLQ qui concrétise la zone de développement a un caractère contraignant et, implicitement, exclut l'application des règles de la zone ordinaire (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.9/2005 du 4 août 2005 ; ATA/895/2004 du 16 novembre 2004).
 - d. La juridiction de céans, amenée à examiner la portée de cette disposition, a jugé que cette sauvegarde des objectifs d'urbanisation justifie le refus du département dans les cas où la demande compromet effectivement des objectifs d'urbanisme concrétisés par le futur plan. A ainsi été confirmé le refus d'autoriser l'agrandissement d'un salon de coiffure et du développement de l'activité du salon employant six personnes, par des travaux se montant à CHF 90'000.- dans une zone de développement, alors qu'un PLQ était en cours d'adoption (ATA/4536/2006 du 8 mai 2007).

En l'espèce, le PLQ en vigueur prévoit la construction, en lieu et place de la villa existante, d'un immeuble de quatre étages. Il est dès lors évident que le projet des intimés consistant à ajouter une véranda et une cave à leur villa n'est pas

conforme au dit PLQ ni d'ailleurs à celui qui est à l'étude. En revanche, le projet ne compromet pas, en soi, les constructions prévues par ces PLQ.

De fait, en l'espèce, c'est l'existence de la villa elle-même qui compromet les constructions prévues par les PLQ successifs. Les aménagements que les intimés aimeraient réaliser doivent être considérés comme raisonnables, vu le montant des travaux prévus et le fait qu'ils ne modifieront ni l'affectation de la villa, habitée par les propriétaires, ni même sa surface habitable, s'agissant de la construction d'une véranda non chauffée et de l'agrandissement d'une cave. En outre, ces constructions sont considérées comme de peu d'importance au sens de l'art. 1A du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01) et la procédure accélérée leur est applicable (art. 3 al. 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).

Il s'avère ainsi que l'obstacle préexistant à la réalisation des objectifs d'urbanisation constitué, en l'espèce, par la villa, ne serait pas modifié par les travaux envisagés du moment que la plus-value représentée par les travaux n'est pas prise en compte ultérieurement.

5. Dans ce sens, le département a fait état dans ses écritures et lors de la comparaison personnelle des parties de la pratique consistant à autoriser, en zone de développement, des aménagements de peu d'importance pour des travaux dont le coût est inférieur ou égal à CHF 100'000.- à la condition de l'engagement du propriétaire de ne pas se prévaloir de la plus-value liée à ces travaux dans le cadre des droits de préemption, voire d'expropriation.

Dite pratique a pour but, aux dires du département, de limiter au plus strict minimum les travaux autorisés pour éviter que les projets de densification approuvée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ne soient contrariés.

6. Par pratique administrative, il faut entendre la répétition régulière et constante dans l'application d'une norme par les autorités de première instance (P. MOOR, Droit administratif, vol. I, Berne, 1994, p. 76). La pratique administrative sera, en principe, constante. En effet, il est manifeste qu'une autorité ne peut fonctionner et éviter les inégalités de traitement que par une pratique cohérente et constante. La pratique est la manière dont les règles de droit sont comprises, interprétées et exécutées. Elle est l'accumulation de décisions d'exécution allant toujours dans le même sens (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p. 84).

En l'espèce, le département n'a pas fait état de sa volonté de changer sa pratique. Il justifie sa décision de refus en se fondant tour à tour sur la sauvegarde des objectifs du futur PLQ, soit l'art. 13B LALAT, et sur l'art. 3 al. 4 LGZD, sans même indiquer pourquoi il s'écarterait, dans le cas d'espèce, de sa pratique si ce

n'est en raison du coût des travaux qui n'avait pas été établis correctement dans la requête des intimés.

L'instruction a permis d'établir que le projet des intimés porte sur des travaux d'un coût correspondant à la limite admise par la pratique, s'agissant de la véranda et de la cave et les propriétaires admettent les restrictions relatives à la plus-value découlant de ces aménagements.

En conséquence, il apparaît que le département a excédé son pouvoir d'appréciation en refusant la délivrance de l'autorisation de construire et la décision de la commission, renvoyant le dossier au département pour vérifier si les recourants sont prêts à admettre les restrictions liées à la plus-value et cas échéant à leur délivrer l'autorisation de construire avec les conditions nécessaires, sera confirmée.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Aucun émolument ne sera mis à la charge du département, en vertu de l'art. 11 al. 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée aux intimés, à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 octobre 2010 par le département des constructions et des technologies de l'information contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 23 septembre 2010 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit qu'une indemnité de procédure de CHF 1'000.- est allouée aux époux Durrleman à la charge de l'Etat de Genève ;

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 ;

communiqué le présent arrêt au département des constructions et des technologies de l'information, à Me Lucien Lazzaroto, avocat des intimés et au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy et Hurni, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction :

M. Tonossi

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :