RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2020/2005-TPE **ATA/758/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 8 novembre 2005

dans la cause

Monsieur Éric GRASSET
Madame Jeanne-Françoise GRASSET-CHAULMONET
Madame Corinne SCHNYDER-GRASSET
représentés par Me Marilyn Nahmani, avocate

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

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

Projet

EN FAIT

1. L'Etat de Genève est propriétaire de la parcelle 539, feuille 25, de la commune de Carouge. Sur cette parcelle située en 5ème zone à bâtir, se trouve une villa gérée par l'office pénitentiaire qui relève du département de justice, police et sécurité (ci-après : DJPS), à l'adresse 11, chemin de Pinchat.

2. Cette villa précitée portait le nom de « centre Le Tram » de 1986 à 2001. Durant cette période, elle a accueilli en son sein des toxicomanes internés en vertu de l'article 44 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CPS - RS 311.0). En 2001, la villa a été renommée « maison pour hommes de Montfleury » (ci-après : « maison Montfleury »).

3. Madame Anne-Catherine et Monsieur Eric Grasset sont co-propriétaires avec Madame Corinne Schnyder-Grasset de la parcelle 2050, feuille 24, de la commune de Carouge, à l'adresse 5, chemin de Pinchat. Cette parcelle, également située en 5ème zone à bâtir, jouxte la parcelle 539.

   Madame Jeanne-Françoise Grasset-Chaulmontet réside également au 5 chemin de Pinchat.

4. a. Depuis 2001, la « maison Montfleury » est destinée à accueillir des détenus en fin de peine soumis à un régime de semi-liberté.

   b. Dans une note adressée au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL), datée du 14 décembre 2004, Monsieur Claude Magnin a précisé que les toxicomanes internés avant 2001 dans le « centre Le Tram » ne pouvaient bénéficier d'un droit de sortie qu'après un séjour de huit mois, pendant lequel les détenus devaient être occupés à l'intérieur du centre, dans des ateliers de menuiserie, de serrurerie, de mécanique et de cuisine.

   c. Dans la même note, M. Magnin, actuellement directeur de la « maison Montfleury », précisait que durant les dix premiers jours, les habitants étaient soumis à une phase d'observation à l'intérieur de l'établissement et qu'à la fin de cette période, ils travaillaient à l'extérieur de l'établissement. Le régime de fin de peine comprenait un certain nombre d'heures de congés mensuelles. La rentrée en semaine ainsi que le dimanche soir se faisait impérativement à 23 heures. La durée moyenne d'un séjour à la « maison Montfleury » était de six mois. Enfin, les détenus avaient été condamnés pour des infractions en tout genre.

5. L'affectation du « centre Le Tram » avait été déclarée conforme à la 5ème zone résidentielle par un arrêt du tribunal de céans (ATA Z. et consorts, du 27 mars 1985).

6. Après la fermeture du "centre Le Tram", la villa a dû faire l'objet de transformations intérieures, objet de l'autorisation de construire DD 97'656-3 délivrée le 25 mars 2002 et publiée dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) le 3 avril 2002. Ladite publication ne portait aucune mention d'une dérogation à la loi sur les constructions et installations diverses (ci-après : LCI – L 5 05) ou à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LaLAT – L 1 30).

7. Aucun recours n'a été interjeté contre cette autorisation dans le délai de trente jours dès sa publication dans la FAO.

8. Il ressort des dossiers photographiques que des grillages aux fenêtres et un éclairage sur les façades fonctionnant avec un détecteur de présence ont été installés, bien qu'ils n'aient pas été prévus par l'autorisation de construire précitée.

9. Le 20 janvier 2003, Mme Anne-Catherine et M. Eric Grasset ont écrit au président du DAEL pour obtenir des renseignements sur le contenu de l'autorisation de construire précitée, évoquant les transformations extérieures de la villa, notamment les grillages et l'éclairage.

10. Le président du DAEL a accusé réception de ce courrier par lettre du 30 janvier 2003. Celui-ci ne s'est pas prononcé sur le fond et n'y a donné aucune suite.

11. Par acte déposé le 30 avril 2003, les époux Grasset, Mme Grasset-Chaulmontet et Mme Schnyder-Grasset ont recouru par devant la commission cantonale de recours en matière de construction (ci-après : la commission de recours) contre l'autorisation de construire DD 97'656-3, du 25 mars 2002 (cause 7664). D'autres voisins, MM. Alec Martin-Achard et Raffaele Angelone, ont également recouru contre l'autorisation précitée par actes déposés les 1er et 3 juillet 2003 (causes 7710 et 7720).

12. Ces causes ont été suspendues par décision du 10 novembre 2003, pour que le DAEL puisse déposer une requête complémentaire d'autorisation de construire, ayant pour objet l'installation de grillages aux fenêtres et d'un éclairage sur les façades de la maison.

13. Par requête datée du 5 janvier 2004, le DAEL, soit pour lui la division de la maintenance, a sollicité la délivrance d'une autorisation de construire complémentaire DD 97656/2 ayant pour objet l'installation d'un éclairage des façades, de grillages devant les fenêtres et le rehaussement du mur en limite par une clôture grillagée.

14. Le 3 juin 2004, une autorisation de construire complémentaire DD 97'656/2-3 a été délivrée pour une partie des travaux susmentionnés. Publiée

dans la FAO du 9 juin 2004, elle avait pour objet la pose de grillages devant les fenêtres et l'installation d'un éclairage des façades. Le rehaussement du mur a été abandonné par le requérant.

15. Les époux Grasset, Mme Grasset-Chaulmontet et Mme Schnyder-Grasset ont également recouru contre cette autorisation de construire, par acte déposé le 7 juillet 2004 au greffe de la commission de recours (cause 8062).

16. Les procédures n°s 7664, 7710, 7720, 8062 et 8068 ont été jointes, dans le cadre de la procédure devant la commission de recours.

17. Par décision du 26 avril 2005, expédiée aux parties le 9 mai 2005, la commission de recours a rejeté tant les recours interjetés contre l'autorisation de construire initiale que ceux déposés contre l'autorisation de construire complémentaire.

En substance, faute d'avoir agi en temps utile par-devant elle, les recourants ne pouvaient plus obtenir l'annulation de l'autorisation définitive de construire du 25 mars 2002. Le défaut de publication du changement de destination de la maison de Pinchat lors de la délivrance de l'autorisation définitive de construire DD 97'656-3 du 25 mars 2002 était un vice formel n'entraînant pas la nullité absolue de l'autorisation précitée.

L'autorisation de construire complémentaire DD 97656/2 du 3 juin 2004 ne consacrait aucune violation de la loi. Le DAEL s'était fondé sur le préavis favorable de la commission d'architecture du 6 avril 2004 ainsi que ceux de la Ville de Carouge du 17 mars 2004. En outre, le dossier photographique contenu dans les dossiers du DAEL ainsi que les constatations faites lors du transport sur place permettaient de considérer que les lumières déclenchées par des détecteurs ne causaient pas un inconvénient grave au sens de l'article 14 lettre a LCI. Une dérogation aux articles 18 et 19 LaLAT au sens de l'article 26 LaLAT était justifiée puisque l'affectation de la « maison Montfleury », tout comme le sentiment d'insécurité des voisins, n'était pas la cause d'inconvénients graves pour ces derniers, au sens de l'article 26 LaLAT.

18. Le 9 juin 2005, par l'entremise de leur mandataire, seuls les époux Grasset, Mme Grasset-Chaulmontet et Mme Schnyder-Grasset ont recouru par devant le tribunal de céans. Ils concluent à l'annulation de la décision de la commission de recours, et à ce que soit constaté qu'ils étaient habilités à recourir contre l'autorisation de construire du 25 mars 2002. Cette dernière, au même titre que l'autorisation complémentaire du 3 juin 2004, étaient illégales, et partant, annulables, voire nulles. Ils demandent au tribunal de céans d'interdire l'utilisation de la « maison Montfleury » aux fins d'un centre de détention, d'ordonner la remise en état des lieux par le propriétaire de manière à ce que la maison précitée soit en conformité avec la cinquième zone, de condamner l'intimé

à une participation aux honoraires de leur avocat, et enfin, à titre subsidiaire, au renvoi du dossier au DAEL afin qu'il diligente une procédure d'autorisation de construire conforme à la loi.

Les recourants n'avaient eu, de bonne foi, aucun motif de recourir contre l'autorisation du 25 mars 2002 délivrée pour des transformations intérieures, car rien ne permettait de supposer une nouvelle affectation du bâtiment, entraînant la nécessité d'une dérogation

Le silence prolongé du président du DAEL, suite à la lettre qu'ils lui avaient adressée le 20 janvier 2003, aurait du être considéré par la commission de recours comme un refus de statuer à l'encontre des activités d'un service de son département. On ne pouvait dès lors leur opposer la prescription de leur droit de recours.

L'installation d'un éclairage sur les façades et de grillages aux fenêtres et la transformation de la villa en centre de détention pour détenus en semi-liberté était constitutive d'un changement d'affectation. La « maison Montfleury » n'était ainsi plus conforme à la destination de la 5ème zone résidentielle destinée aux villas.

Le DAEL aurait dû soit refuser l'autorisation complémentaire du 3 juin 2004, soit procéder à une enquête publique en vertu de l'article 26 alinéa 1 LaLAT, s'il avait considéré que les conditions d'une dérogation étaient réunies.

Dès lors que, selon la jurisprudence, l'enquête publique était une formalité essentielle lors d'une procédure d'autorisation de construire, son omission entraînait la nullité de l'autorisation complémentaire de construire du 3 juin 2004.

19. Dans sa réponse du 24 août 2005, le DAEL a considéré que l'accueil de détenus en fin de peine - ayant une activité à l'extérieur, ne faisant que dormir et passer une partie de leurs loisirs au sein de la « maison Montfleury » - correspondait à de l'hébergement et était par conséquent parfaitement conforme à l'affection de la 5ème zone résidentielle. Aucune dérogation n'était nécessaire ni ne devait être publiée, de sorte que l'autorisation de construire initiale ne saurait être entachée de nullité. La publication ne souffrait ainsi d'aucun vice de forme qui aurait empêché le délai de recours de commencer à courir. Celui-ci s'était donc écoulé 30 jours après la publication de l'autorisation de construire du 25 mars 2002, sans avoir été utilisé. Partant, le recours dirigé contre l'autorisation initiale de construire devait être rejeté. Pour les mêmes raisons et dans la mesure où un grief identique était invoqué à l'endroit de l'autorisation de construire complémentaire du 3 juin 2004, le recours interjeté contre cette dernière devait être rejeté et la décision de la commission de recours confirmée.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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. Les recourants reprochent premièrement à la commission de recours d'avoir retenu à tort que leur recours du 30 avril 2003 formé contre l'autorisation de construire du 25 mars 2002 était tardif.

3. Interjeté le 30 avril 2003 seulement, le recours ne l'a pas été dans le délai de 30 jours prévu par l'article 63 al 1 lettre a LPA dès sa publication dans la FAO.

   a. Toutefois, à teneur de la jurisprudence du tribunal de céans, lorsqu'une dérogation, nécessaire au sens de l'article 26 alinéa 1 LaLAT, n'est pas publiée, le délai de recours commence à courir pour ceux qui ont la qualité pour agir, dès qu'ils ont connaissance des faits qui devaient entraîner la délivrance de ladite dérogation (ATA/258/2000 du 18 mai 2000).

   Afin de pouvoir se prononcer sur la recevabilité du recours contre l'autorisation de construire initiale, il convient de déterminer si une dérogation était nécessaire pour transformer la villa en centre de détention.

4. Les recourants considèrent que les deux autorisations de construire DD 97'656-3 et DD 97'656/2-3 sont illégales, voire nulles, au motif que leur publication dans la FAO ne mentionnait ni le changement d'affectation qu'entraînait l'accueil des détenus en fin de peine, ni les dérogations nécessaires, ce type d'affectation n'étant, selon eux, pas compatible avec la 5ème zone résidentielle.

   En revanche, ils ne contestent pas l'autorisation complémentaire au fond en tant qu'elle prévoit l'installation de grillages aux fenêtres et d'un éclairage sur les façades du bâtiment.

5. a. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision ; en revanche, de graves vices de procédure sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97, consid. 3a/aa, pp. 98s.). Le tribunal de céans considère par ailleurs que la publication des demandes d'autorisation fait partie des dispositions impératives du droit public. L'omission de l'enquête publique, avant l'octroi d'une dérogation, entraîne ainsi la nullité de l'autorisation de construire délivrée (ATA/860/2003 du 25 novembre 2003 ; ATA W. du 4 septembre 1974.)

b. Pour déterminer si les deux autorisations de construire précitées étaient entachées d'un vice formel, il convient d'examiner si une dérogation à la destination de la 5ème zone résidentielle, au sens de l'article 26 alinéa 1 LaLAT, était nécessaire. Pour ce faire, il est nécessaire d'examiner la conformité de la maison Montfleury à la destination de la 5ème zone résidentielle, définie à l'article 19 alinéa 3 LaLAT.

6. La villa a accueilli de 1986 à 2001 des toxicomanes internés en vertu de l'article 44 CPS. Ces derniers pouvaient bénéficier d'un droit de sortie après huit mois, pendant lequel les détenus devaient être occupés à l'intérieur de la maison, dans des ateliers de menuiserie, de serrurerie, de mécanique et de cuisine.

Le tribunal de céans, en 1985, avait jugé que le « centre Le Tram » était conforme à la destination de la 5ème zone résidentielle. Une villa destinée au logement « trouvait sa place dans la zone précitée, que ses habitants soient suisses ou étrangers, grands ou petits, beaux ou laids, toxicomanes ou citoyens parfaitement équilibrés et adaptés à toutes les exigences de la vie sociale » (ATA Z. du 27 mars 1985, consid. 4 p. 9).

En 2002, la villa a été transformée en centre de détention pour des détenus en fin de peine soumis au régime de la semi-liberté. Des travaux extérieurs légers ont été entrepris, tels que l'installation de grillages aux fenêtres et d'un système d'éclairage fonctionnant avec un détecteur de présence. En tant que tels, ces travaux ne sont pas constitutifs d'un changement d'affectation de la maison Montfleury.

7. Le droit public genevois ne contient pas de définition de la notion de logement. Toutefois, les foyers d'étudiants, par exemple, comprenant des chambres individuelles, lorsqu'ils sont exploités par des institutions sans but lucratif, sont considérés comme étant des logements, en application de l'article 26 lettre c de la loi sur le logement et la protection des locataires (LGL - I 4 05). Par analogie, le tribunal de céans admettra que la maison de Montfleury qui héberge dix-huit détenus dans des chambres individuelles en régime de semi-liberté doit être assimilé à du logement.

8. Les recourants estiment que les détenus, condamnés pour des infractions de tout genre, peuvent se montrer dangereux. Il n'appartient pas au tribunal de céans de se substituer à l'autorité compétente en matière pénale. Si celle-ci a estimé que les détenus pouvaient être soumis à un régime de semi-liberté et avaient le droit de se rendre à leur travail librement, il n'y a pas de raison de penser que les habitants de la maison Montfleury menacent l'ordre public. Les recourants n'ont d'ailleurs à ce jour pas démontré que les détenus leur avaient causé des nuisances particulières. Enfin, le centre de détention génère une activité dont l'impact sur le voisinage ne sort pas de l'ordinaire.

9. Reste à déterminer si la destination de la maison Montfleury est compatible avec la destination de la 5ème zone résidentielle.

a. Le tribunal de céans a jugé, dans l'arrêt de 1985 précité, qu'un centre d'internement pour toxicomanes était conforme à la 5ème zone résidentielle destinée aux villas.

Dans un arrêt rendu le 31 juillet 1996, le Tribunal administratif du canton de Vaud, a considéré qu'une villa, sise en zone villa, utilisée comme unité d'encadrement de vie, pouvant accueillir environ neuf à dix personnes et destinée à assurer la transition du patient entre un hôpital psychiatrique ou un établissement de convalescence et la vie active, était conforme à la destination de la zone villa (RDAF 1998 I p. 53-54).

Dans le cas de la maison Montfleury, les habitants actuels jouissent d'une plus grande liberté de mouvement que les toxicomanes qui étaient internés avant 2001 de jour comme de nuit à l'intérieur de l'établissement, puisqu'ils exercent une activité professionnelle à l'extérieur de la villa. Ces détenus se trouvent dans l'établissement pour y dormir et durant leurs loisirs. La durée moyenne d'un séjour à la maison de Montfleury est de six mois.

Par conséquent, le tribunal de céans considère que l'activité des habitants de la maison Montfleury est conforme à la destination de la 5ème zone, définie à l'article 19 alinéa 3 LaLAT. Une dérogation au sens de l'article 26 alinéa 1 LaLAT n'était donc pas nécessaire. Il n'y a donc pas eu de vice de procédure, de sorte que l'autorisation complémentaire de construire du 3 juin 2004 n'est ni illégale ni nulle.

10. Au vu de ce qui précède, c'est donc à juste titre que la commission de recours a déclaré le recours formé contre l'autorisation initiale de construire irrecevable, puisqu' aucune dérogation et donc aucune publication de celle-ci n'étaient nécessaires.

11. Pour le surplus, les recourants estiment que le courrier du président du DAEL, daté du 30 janvier 2003, qui accuse réception de leur lettre du 20 janvier 2003, constitue un refus de statuer et que partant, le recours du 30 avril 2003 était recevable.

En l'occurrence, la question posée par les recourants peut rester ouverte car, quand bien même le tribunal de céans jugerait que le courrier du DAEL, du 30 janvier 2003, doit être considéré comme une décision au sens de l'article 4 alinéa 4 LPA, les recourants n'ont pas recouru, dans le délai de 30 jours prévu à l'article 63 alinéa 1 lettre a LPA.

12. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Ces derniers n'ont pas le droit à une indemnité.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 juin 2005 par Madame Anne-Catherine et Monsieur Eric Grasset, Madame Jeanne-Françoise Grasset-Chaulmontet et Madame Corinne Schnyder-Grasset contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 26 avril 2005 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'000.- ;

n'alloue pas d'indemnité aux recourants ;

communique le présent arrêt à Me Marilyn Nahmani, avocate des recourants ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Projet

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :

Projet