RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2794/2020-LCI **ATA/896/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 août 2021

3ème section

dans la cause

COMMUNE DE VANDOEUVRES
représentée par Me Lucien Lazzarotto, avocat

contre

NELCOR AG
2S PROMO SA
représentées par Me Julien Pacot, avocat

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 25 mars 2021 (JTAPI/302/2021)

EN FAIT

1) Nelcor AG (ci-après : Nelcor) est propriétaire de la parcelle n° 2'138, feuille 44 de la commune de Vandœuvres (ci-après : la commune), de 2'082 m^2, située en 5ème zone de construction, à l'adresse 39, chemin de la Cocuaz, ainsi que de 2/36èmes de la parcelle n° 1'312, de 80 m^2, et de 1/36ème de la parcelle n° 1'377 de 333 m^2.

Le 5 juin 2019, Nelcor s'est engagée à transférer les droits à bâtir des fractions de ses parcelles nos 1'312 et 1'377 (soit respectivement 4,44 et 9,25 m^2) au profit de sa parcelle n° 2'138.

2) Le 7 juin 2019, un notaire genevois a attesté avoir été mandaté pour établir, le moment venu, l'acte portant notamment sur la mutation de la parcelle n° 2'138, conformément au dossier n° 16/2019 établi par Küpfer géomètres SA, ainsi que pour ajuster et constituer les servitudes qui seraient exigées par l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC).

Le dossier de mutation parcellaire précité a été déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département) en date du 6 août 2019. Il en résulte que la parcelle n° 2'138 sera divisée en cinq parcelles, dont les surfaces seront de respectivement 630 m^2 (2'138A - 3'298), 301 m^2 (2'138B - 3'299), 294 m^2 (2'138C - 3'300), 292 m^2 (2'138D - 3'301) et 563 m^2 (2'138E - 3'302).

3) Le 6 août 2019, 2S Promo SA a déposé, par le biais d'un architecte, une demande d'autorisation de construire auprès du département pour la construction de cinq villas contiguës d'un standard de haute performance énergétique (ci-après : HPE), d'une densité de 44 %, avec abattage d'arbres, sur la parcelle n° 2'138 ; la construction projetée totalisait une surface brute de plancher (ci-après : SBP) hors sol de 915,30 m^2.

4) Dans le cadre de l'instruction de cette demande DD 112'889, des préavis ont été recueillis :

- le 16 août 2019, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) a émis un préavis favorable, avec dérogation selon l'art. 59 al. 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ;

- le 29 août 2019, l'office cantonal des transports (ci-après : OCT) a requis la poursuite de l'instruction. Il a demandé que le projet soit modifié au vu de l'empiètement des locaux vélos et poubelles dans l'emprise de la servitude (RS 24'440). Cinq places extérieures pour deux-roues motorisés et dix places intérieures pour vélos étaient indiquées sur le formulaire N04, alors qu'elles ne figuraient pas sur les plans, de sorte qu'il convenait, dans un souci de cohérence, de compléter les plans ou de rectifier les données figurant sur ledit formulaire ;

- le 3 septembre 2019, la commission d'architecture (ci-après : CA) a émis un préavis favorable, avec dérogation à l'art. 59 al. 4 LCI, au motif que le projet était compact et de qualité, libérant suffisamment de surface végétale dans un périmètre en pleine évolution ;

- le 3 septembre 2019, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a requis la poursuite de l'instruction. L'implantation de la nouvelle entrée ainsi que le positionnement de la grue devaient être revus et sortis de la couronne réelle des chênes ;

- le 6 septembre 2019, l'office cantonal de l'énergie (ci-après : OCEN) a aussi requis la poursuite de l'instruction. Le projet devrait répondre au standard HPE et couvrir au minimum 30 % des besoins en eau chaude sanitaire par des capteurs solaires thermiques qui devaient apparaître sur les plans ;

- le 17 septembre 2019, l'office de l'urbanisme (ci-après : SPI) a préavisé favorablement le projet, sous conditions de ménager un espace de transition approprié le long du chemin de la Cocuaz et de créer une liaison piétonnière au sud-ouest de la parcelle, conformément à la stratégie d'évolution de la cinquième zone de la commune ;

- le 17 septembre 2019, la commune a émis un préavis défavorable. Elle faisait valoir une incohérence quant aux arbres abattus et compensés, l'absence d'indication quant aux clôtures entourant le jardin, le non-respect des places de stationnement pour les vélos et deux-roues motorisés et l'absence de places visiteurs, la non-comptabilisation dans l'indice d'utilisation des sols (ci-après : IUS) des sous-sols habitables et le gabarit trop invasif du projet sur la parcelle.

5) Le 22 novembre 2019, l'architecte du projet a soumis un projet modifié au département, exposant, pour chaque préavis défavorable, les modifications qui avaient été effectuées.

S'agissant du préavis communal, il a produit une relecture critique du plan directeur communal de Vandœuvres de 2ème génération (ci-après : PDCom) dans un document d'une quarantaine de pages, analysant chaque fiche du PDCom et sa mise en œuvre dans le projet. Il en a conclu que le projet était conforme aux conditions de type A (obligatoires) et également à celles de type B (négociables) à l'exception de la condition B6.1 prévoyant un parking souterrain et des places visiteurs dès dix places de stationnement et plus. Le choix de déroger à cette condition était expliqué notamment par la volonté de ne pas créer de rampe d'accès avec une entrée bétonnée. Cette décision offrait la possibilité d'avoir plus de 50 % de pleine terre et de préserver le style champêtre du chemin.

6) De nouveaux préavis favorables avec ou sans conditions de l'OCEN, de l'OCT, de l'OCAN et du SPI ont été émis sur cette seconde version du projet.

Le 21 janvier 2020, la commune a préavisé défavorablement. Ses exigences en matière d'environnement avaient été suivies, mais non divers points concernant le bâti. Elle a notamment fait valoir, parmi d'autre griefs, que l'écopoint était sous-dimensionné pour accueillir les conteneurs à déchets des habitants.

7) Le 3 mars 2020, la DAC a informé l'architecte que le projet devait être modifié, pour être conforme aux dispositions légales, selon les préavis de l'OCT du 8 janvier 2020 et de la commune du 21 janvier 2020. Il a précisé que l'écopoint mentionné dans le préavis communal devait être considéré comme une demande de complément et lui a laissé le soin de se déterminer quant aux autres points relevés par la commune.

8) Le 11 mars 2020, l'architecte a modifié le projet, répondant à la condition de l'OCT et à la critique communale concernant l'écopoint.

9) Le 1er mai 2020, l'OCT a rendu un préavis favorable, sous condition : les deux zones pavées situées de part et d'autre du débouché de l'accès privé sur le chemin de la Cocuaz ne devaient pas être utilisées comme places de stationnement.

La commune a maintenu, dans son préavis du 12 mai 2020, son avis défavorable. La nouvelle version du projet ne tenait pas compte des remarques qu'elle avait formulées dans son préavis, basées sur les critères de son PDCom en cours de validation par le Conseil d'État.

10) Par décision du 22 juillet 2020, publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du même jour, le département a délivré l'autorisation de construire vu, notamment, le projet n° 3 du 11 mars 2020 et le projet de mutation parcellaire 16/2019 établi le 3 juin 2019 par le bureau Küpfer géomètres SA. Elle relevait, au point 5, que les conditions figurant dans les divers préavis, qui faisaient partie intégrante de l'autorisation, devaient être strictement respectées.

11) Par acte du 9 septembre 2020, la commune a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI), contre l'autorisation de construire DD 112'889 du 22 juillet 2020, concluant à son annulation.

La parcelle n° 2'138 était incluse dans un périmètre pour lequel la préservation de la qualité paysagère du site était prescrite par son PDCom, compte tenu de son environnement particulièrement bucolique, composé d'une végétation dense. Elle était bordée de chênes centenaires ainsi que de villas individuelles sises sur de grandes parcelles. Par ailleurs, le chemin de la Cocuaz était inscrit à l'inventaire régional des voies de communication historiques de la Suisse.

Le département n'avait pas tenu compte de ce PDCom, alors même que les réflexions menées pour une densification de qualité de la cinquième zone avaient donné lieu à l'adoption de la fiche A04 du plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCant).

Afin de préserver des surfaces de pleine terre et en vue de minimiser l'imperméabilisation du sol, l'utilisation des sous-sols devait être optimisée en réduisant les pièces de loisirs pour y réaliser des places de parking. Or, la réalisation d'un parking en sous-sol, sous l'emprise du bâtiment, permettrait d'éviter l'édification des garages en surface et de minimiser l'impact du bâti.

Le PDCom était conforme à la législation cantonale ; il avait été approuvé par arrêté du Conseil d'État du 25 mai 2020.

S'agissant du stationnement des véhicules, un garage pouvant abriter deux voitures était certes prévu à l'arrière de chaque villa, dont l'accès se faisait de manière commune par une allée, mais aucun emplacement dévolu au stationnement des visiteurs, vélos ou deux-roues motorisés.

Le département avait violé l'art. 59 al. 4 LCI en ne tenant pas compte de ses préavis négatifs qui reposaient sur une analyse circonstanciée du projet, se contentant de suivre l'appréciation de la CA, dont le préavis ne permettait pas de comprendre en quoi le projet s'insérerait dans le quartier Cocuaz, ni de justifier l'octroi d'une dérogation.

La décision querellée entérinait une violation des règles relatives aux calculs des rapports de surface, s'agissant des constructions de peu d'importance (ci-après : CDPI).

Le règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés du 16 décembre 2015 (RPSFP - L 5 05.10) avait été appliqué de manière arbitraire.

12) Le 19 novembre 2020, le département a transmis son dossier concluant au rejet du recours.

13) Le 19 novembre 2020, 2S Promo SA a conclu au rejet du recours. Subsidiairement, elle a requis qu'il lui soit donné acte, ainsi qu'au département, que les villas prévues seraient réalisées selon les nouveaux plans intitulés « plan B03 - calcul détaillé du rapport des surfaces révisé et plan n° 2 rez-de-chaussée révisé », établis par leur architecte, et ce en lieu et place du projet autorisé dans le cadre du dossier DD 112'899, de lui donner acte que le rapprochement des colonnes situées aux rez-de-chaussée des villas prévues, tel qu'il résultait des plans précités, serait validé dans le cadre de l'attestation globale de conformité propre à l'autorisation de construire n° DD 112'899, de la condamner, en tant que de besoin, à respecter les engagements précités et à confirmer pour le surplus la décision entreprise.

Il ressortait du plan n° 2 rez-de-chaussée révisé que les deux poteaux situés aux deux extrémités de l'immeuble (côté entrée villa A et côté entrée villa E) ne se situaient plus à 4,40 m des villas, mais à 2,40 m. Partant, à teneur des calculs figurant dans le plan « B03 - calcul détaillé du rapport des surfaces » révisé, la surface des CDPI, local poubelle compris, s'élevait à 94,08 m^2 pour l'ensemble du projet.

14) Par réplique du 14 décembre 2020, la commune a persisté dans ses griefs et conclusions. Elle a conclu à un transport sur place et contesté les arguments des intimés.

15) Le 23 décembre 2020, faisant suite à une demande du TAPI du 18 décembre 2020, le conseil de Nelcor AG et de 2S Promo SA a indiqué qu'il représentait, dans le cadre de la présente procédure, ces deux sociétés qui étaient gérées par le même administrateur et dont la première avait acquis la propriété de la parcelle dans le cadre de la future promotion immobilière, tandis que la seconde s'était occupée de sa mise en valeur.

16) Le 25 mars 2021, après avoir ordonné un second échange d'écritures, le TAPI a admis partiellement le recours et réformé la décision DD 112'889 en ce sens que les villas projetées devaient être créées conformément au plan n° 2 rez-de-chaussée révisé, déposé le 19 novembre 2020.

Le transport sur place demandé n'était pas nécessaire pour statuer en toute connaissance de cause.

Il aurait été disproportionné de refuser l'autorisation de construire au motif que le département avait suivi, ainsi qu'il lui était loisible de le faire, les préavis positifs et écarté la norme B6.1 du PDCom.

Le moratoire annoncé par le département le 28 novembre 2019 ne s'appliquait pas.

Une commune n'était pas habilitée à exiger, comme en l'espèce, des adaptations ou des modifications du projet, susceptibles de mieux lui convenir. La délivrance des autorisations de construire demeurait de la compétence exclusive du département. La commune ne faisait que substituer sa propre appréciation à celle du département.

La modification apportée aux plans des CDPI, purement technique et mineure, s'agissant du retrait sur une distance de 2 m des deux poteaux situés aux extrémités de l'immeuble, avec pour effet de réduire la surface des CDPI à 94 m^2, ne touchait pas à la substance du projet ainsi que l'avait relevé l'OAC dans son courriel du 29 janvier 2021 versé à la procédure. Une réformation de l'autorisation pour y inclure cette modification était possible.

Le projet prévoyait suffisamment de places de parking pour voitures. Le parcage des deux-roues n'avait pas besoin d'être marqué du moment qu'une surface suffisante était prévue, ce qui était le cas et apparaissait sur le plan no 2 du rez-de-chaussée révisé le 19 novembre 2020 indiquant les emplacements possibles.

17) Par acte mis à la poste le 10 mai 2021, la commune a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre le jugement du TAPI du 25 mars 2021, concluant à son annulation ainsi qu'à celle de l'autorisation de construire DD 112'889 du 20 juillet 2020.

Le TAPI avait réformé la décision querellée plutôt que de l'annuler, comme les circonstances le commandaient pourtant, dès lors que l'autorité avait elle-même admis que les surfaces maximales de CDPI étaient dépassées par le projet envisagé. Le fait que la modification soit prétendument « purement technique et mineure » ne justifiait pas d'autoriser un projet modifié en cours de procédure et violait les garanties procédurales voulues par le législateur.

Le déplacement des poteaux de soutènement des garages, tel qu'envisagé, pourrait engendrer des problèmes d'accès ou de stationnement des véhicules, voire provoquer des complications en cas d'intervention des services incendies ou représenter un changement esthétique, raison pour laquelle cette modification devait être soumise aux instances concernées.

Si la possibilité d'autoriser la modification d'un projet au cours de la procédure de recours devait être admise, l'autorisation devrait quand même être annulée car le droit applicable avait été modifié le 1er octobre 2020. Le nouvel art. 59 al. 4bis LCI exigeait désormais la validation de la commune ou de son PDCom pour les dérogations de densité.

Si le secteur dans lequel se situait le projet était identifié par le PDCom comme une zone disposant d'un potentiel de densification, cela ne voulait pas encore dire qu'il s'agissait d'une zone à densifier. Le secteur Seymaz devait faire l'objet de précautions particulières car il présentait des éléments naturels dignes d'intérêt comme des jardins abritant une riche végétation, des haies bocagères et des alignements d'arbres le long de certains axes. Le chemin de la Cocuaz possédait une grande qualité paysagère.

L'architecture et la volumétrie du projet ne permettaient pas de s'intégrer au caractère sensible de l'environnement. C'était donc à tort que le département avait privilégié le préavis de la CA. Elle demandait la suppression de la villa située au centre du projet et la création de deux ensembles au lien d'une unique construction composée d'une barre.

Si le préavis de la commune n'était pas pris en compte, le PDCom était inutile. Il liait l'administration et, en cas de dérogation, l'avis de la commune devait être pris en compte. La dérogation pouvait être accordée en le conditionnant à un changement du projet qui l'améliorerait aux yeux des autorités même si ces exigences ne pourraient pas être opposées à un projet ne nécessitant aucune dérogation.

Ainsi, l'exigence d'un parking souterrain dès dix places de parking, contenue dans le PDCom, permettait d'éviter l'imperméabilisation du sol engendrée par la réalisation des places de stationnement extérieures.

Les communes étaient habilitées à solliciter des modifications du projet sinon leurs préavis seraient inutiles. Il s'agissait du seul outil à disposition de la commune pour faire valoir son point de vue. Le PDCn le rappelait, le PDCom permettait de garantir une meilleure planification territoriale.

Le département aurait dû prêter une attention particulière au préavis de la commune puisque la construction projetée bénéficiait d'une dérogation à la densité maximale autorisée, ce qui impliquait d'apprécier l'intégration de celle-ci à son environnement, ce qui était l'une des compétences reconnues aux communes par le PDCn.

Le département avait violé son pouvoir d'appréciation en ignorant son préavis et préférant celui, lapidaire, de la CA qui n'avait pas examiné l'intégration du projet dans le site, mais seulement ses qualités intrinsèques.

Confronté à deux préavis, dont l'un faisait valoir un motif clair de refus de dérogation, fondé sur des objectifs d'aménagement du territoire, le département aurait dû privilégier le préavis communal. Il avait appliqué sa pratique systématique mise en place s'agissant de l'application de l'ancien art. 59 al. 4 LCI.

L'interprétation du RPSFP faite par le TAPI et le département était fausse. Il n'y avait pas lieu de voir dans l'art. 5 al. 3 RPSFP une dérogation quant à l'exigence de places de visiteurs telle que fixée dans le tableau figurant à l'art. 5 al. 1 RPSFP. La nécessité de ne pas encombrer les chemins d'accès par un stationnement de non-résidents était même plus sensible en zone 5.

18) Le 8 juin 2021, Nelcor AG et 2S Promo SA ont conclu au rejet du recours ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Il était possible de réformer l'autorisation, comme l'avait fait le TAPI, dans la mesure où la modification en cause était purement technique et mineure et ne touchait pas à la substance du projet. Ceci avait été confirmé par l'OAC dans son courriel du 29 janvier 2020 indiquant qu'il entérinerait la variante du projet proposée à titre subsidiaire. Une telle solution était conforme au principe

d'économie de procédure et ne violait pas le droit d'être entendu puisque les parties avaient eu la possibilité de s'exprimer à ce sujet avant que le jugement ne soit rendu.

Seule la litispendance créée par le dépôt de la demande d'autorisation de construire initiale devait être prise en compte afin de déterminer le droit applicable.

Aucune violation du PDCom n'était à déplorer en termes de densification.

La norme B6.1 du PDCom s'apparentait à une disposition que devrait prévoir la LCI. En d'autres termes, elle ne concernait pas la planification territoriale. De plus, les motifs d'imperméabilisation du sol, invoqués par la commune, avaient été pris en compte,

Le seul élément relatif à l'impact du projet dans son environnement contenu dans les préavis défavorables de la commune concernait la juxtaposition des cinq villas en une seule ligne, laquelle créerait un effet de barre inadapté dans le quartier. On ne voyait pas en quoi son préavis serait particulièrement étayé. Rien ne permettait de retenir que la CA n'avait pas examiné de manière complète et circonstanciée l'intégration des constructions dans le site et le quartier. Il n'y avait dès lors aucune violation de l'art. 59 al. 4 LCI à déplorer, le TAPI ayant parfaitement évalué la situation.

La jurisprudence au sujet du RPSFP était claire et le grief de la commune devait être écarté.

19) Le 11 juin 2021, le département a conclu au rejet du recours.

La modification prévue par le jugement querellé n'impliquait aucun changement relatif au stationnement, à l'accès pompiers ou encore au niveau du rythme des façades par exemple. La modification du projet était tellement modeste qu'elle ne pouvait entrer dans le champ d'application de l'art. 10 al. 2 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01) exigeant une nouvelle demande d'autorisation de construire.

Il ne pouvait être retenu que le TAPI avait fait une mauvaise lecture du PDCom et cela revenait à jouer sur les mots que d'opposer le « potentiel de densification » à « à densifier ».

La brièveté du préavis de la CA ne permettait pas de retenir qu'elle n'avait pas minutieusement examiné le projet au regard de son intégration. La décision n'était pas fondée uniquement sur le préavis de la CA mais aussi sur celui de l'OCAN et du SPI, également sur ce point.

En prévoyant dix places de stationnement pour les cinq villas projetées, le projet s'avérait pleinement conforme au RPSFP.

20) Le 1er juillet 2021, la commune a répliqué, reprenant son argumentation.

Le préavis de la commune était central sur la question de la densité. Seule la commune préavisait en tenant compte de son PDCom. Lorsque le préavis était négatif, le département ne pouvait l'écarter sans justification ou lui préférer un préavis laconique de la CA, comme si les deux analyses avaient le même objet et la même valeur pour le sujet en question.

21) Le 1er juillet 2021, 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).

La commune a qualité pour recourir (art. 145 al. 2 LCI).

2) Le recours porte sur l'autorisation de construire DD 112'889 délivrée par le département le 22 juillet 2020 et réformée par le TAPI dans son jugement du 25 mars 2021.

3) Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA) ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

4) Selon la recourante, l'autorisation de construire contrevient à son PDCom sur plusieurs points. Le secteur Seymaz, dans lequel se trouvait la parcelle concernée par le projet litigieux était identifié comme disposant d'un potentiel de densification, mais il ne s'agissait pas d'une zone à densifier.

L'architecture et la volumétrie du projet ne permettaient pas l'intégration au caractère sensible de l'environnement. Elle préconisait la suppression d'une villa, située au centre du projet, et son préavis aurait dû être pris en compte. L'exigence d'un parking souterrain permettait d'éviter l'imperméabilisation du sol engendré par la réalisation des places de stationnement extérieures.

a. Pour une demande de construction sur une parcelle sise en cinquième zone, déposée, comme en l'espèce, avant le 28 novembre 2019, date de l'entrée en vigueur du gel des dérogations pour les projets de densification en zone villas (ATA/1075/2020 du 27 octobre 2020 consid. 5) et avant l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de l'art. 59 LCI, le 28 octobre 2020, laquelle ne s'applique qu'aux demandes déposées après le 28 novembre 2020 (ATA/439/2021 du 20 avril 2021 consid. 5), l'art. 59 LCI applicable est celui adopté le 26 janvier 2013 qui prévoit que la surface de la construction, exprimée en m^2 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 HPE, respectivement à 30 % si elle respecte le standard très haute performance énergétique (ci-après : THPE) - 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 % respectivement 48 % lorsque la construction est conforme à un standard de HPE ou de THPE (art. 59 al. 4 let. a LCI).

b. Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le préciser, la première condition imposée par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, soit le caractère justifié des circonstances, relève de l'opportunité, que la chambre de céans ne peut pas contrôler, alors que la seconde relative à la compatibilité du projet pose des critères relatifs à l'esthétique et à l'aménagement du territoire conférant un large pouvoir d'appréciation à l'autorité qui doit s'exercer dans le cadre légal. Cette deuxième condition relève non pas de l'opportunité, mais de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, dont la chambre administrative est habilitée, selon l'art. 61 al. 1 let. a LPA, à sanctionner l'excès ou l'abus (ATA/1485/2017 du 14 novembre 2017 consid. 8a et les références citées).

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/1274/2017 du 12 septembre 2017 et la jurisprudence citée).

c. 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 et les références citées). Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/873/2018 du 28 août 2018 et les références citées). 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/873/2018 précité). La délivrance de telles autorisations de construire demeure toutefois 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 consid. 11c et les références citées).

Comme cela ressort des travaux préparatoires, le législateur a été confronté à la question de soumettre également la densification prévue par la let. a de l'art. 59 al. 4 LCI à l'accord de la commune, exprimé sous forme de délibération municipale, comme cela est prévu pour le cas de figure de la let. b de cette norme. Il y a répondu négativement considérant que dans l'hypothèse de l'art. 59 al. 4 let. a LCI, la nécessité d'obtenir un tel accord de la commune compromettrait l'objectif de densification poursuivi par cette disposition (ATA/1301/2019 du 27 août 2019 consid. 8 et les références citées).

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. 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. 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/166/2018 consid. 7b du 20 février 2018 et les références citées).

e. L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées

objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'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 (ATA/639/2020 du 30 juin 2020 consid. 4d).

f. Le PDCom fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton, contenues notamment dans le PDCn (art. 10 al. 1 et al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30).

La fiche A04 du PDCant, intitulée « Favoriser une utilisation diversifiée de la zone villas », a pour objectif la poursuite de la densification sans modification de zone de la zone villas en favorisant l'habitat individuel groupé. Elle vise une accentuation de la densification de la zone villas aux abords de l'agglomération, alors que les secteurs relevant de la protection du patrimoine et des sites devraient conserver une urbanisation plus légère. Cette fiche donne mandat aux communes de proposer, dans leurs PDCom, des stratégies communales pour leur zone villas en identifiant les secteurs à densifier, les éléments remarquables à protéger, le maillage arborisé à maintenir ou à créer, les espaces verts et publics à créer. Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'état a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. 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 (art. 10 al. 8 LaLAT).

Selon la jurisprudence, un projet de construction conforme au droit cantonal ne peut être refusé au seul motif qu'il contreviendrait à un PDCom (arrêt du Tribunal fédéral 1C_257/2013 du 13 janvier 2014 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 du 22 janvier 2003). Par « conforme au droit cantonal », il faut entendre conforme au plan d'affectation (nutzungskonformes Bauvorhaben). En effet, le refus d'une autorisation au seul motif que le projet de construction contreviendrait au PDCom, reviendrait à donner à ce plan directeur un effet anticipé inadmissible (unzulässigen Vorwirkung) et à aboutir à une modification du plan d'affectation en vigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 précité consid. 4.1). Toutefois, il ne faut pas tirer de cette argumentation la conclusion que le plan directeur ne serait d'aucune importance dans le cadre d'une autorisation de construire. L'effet obligatoire d'un tel plan se déploie là où l'ordre

juridique confère un pouvoir d'appréciation ou introduit des concepts juridiques indéterminés ménageant de la sorte une marge de manœuvre. Si le droit applicable exige une pesée globale des intérêts, alors le contenu du plan directeur doit être considéré, dans la pesée des intérêts, comme le résultat obligatoire du processus de coordination spatiale (räumlichen Abstimmungsprozesses), étant précisé que le plan directeur n'exprime les besoins spatiaux que du point de vue de la collectivité publique. Reste réservée la pesée des intérêts qui doit être faite dans un cas particulier en prenant aussi en compte les intérêts publics qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire ainsi que les intérêts privés. Le plan directeur s'impose aux seules autorités chargées des tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, et non aux autorités judiciaires qui ont pour fonction d'examiner la légalité des actes étatiques. Dans le cadre d'un recours interjeté par une personne privée, il y a lieu de vérifier si le refus de l'autorisation sollicitée dans cette affaire repose sur une pesée globale de tous les intérêts publics et privés déterminants, qui ne soit pas entachée d'un vice lié à l'exercice du pouvoir d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 1A.154/2002 précité consid. 4.2 ; ATA/639 précité consid. 5c).

Par ailleurs, au niveau cantonal, le respect des plans directeurs est assuré par la direction de la planification cantonale, cette instance étant, selon la jurisprudence, celle qui est le plus à même de déterminer si une révision d'un PDCom est en cours, ainsi que l'impact de ce projet sur une requête en autorisation de construire (ATA/498/2020 du 19 mai 2020 consid. 4d).

5) En l'espèce, il est reproché au département par la commune recourante de n'avoir pas tenu compte de son préavis négatif, fondé en partie sur son PDCom, en accordant la dérogation prévue à l'art. 59 al. 4 let. a LCI et d'avoir ignoré son PDCom en autorisant le projet.

S'agissant du PDCom, approuvé par le Conseil d'État en cours de procédure, la commune ne relève finalement que la non-réalisation d'une condition prévue dans sa fiche B6.01, soit celle de prévoir un garage souterrain dès dix places de stationnement, dans le but de d'éviter l'imperméabilisation du sol. Or, les places de stationnement sont couvertes par la structure du bâtiment. L'architecte du projet expose en outre répondre à d'autres conditions du PDCom en ne prévoyant pas de rampe bétonnée avec un feu de signalisation afin de préserver l'identité visuelle du quartier et notamment le style champêtre du chemin.

Quant au préavis défavorable de la commune, il repose principalement sur le refus de la densification du secteur et la recourante oppose un refus de principe à la densité du projet litigieux, proposant de la réduire par la suppression d'une des cinq villas prévues. Elle focalise ses critiques sur l'aspect extérieur et la structure architecturale qu'elle juge contraires à l'harmonie du quartier. À cet égard, il faut relever que le bâtiment d'un étage sur rez sera situé à 11 m du chemin de la

Cocuaz, dépassant en cela les prescriptions du PDCom qui exige un retrait de 6 m et qu'il sera dissimulé en partie par un cordon d'arbres duquel il ne dépassera pas. En outre, un seul accès sur le chemin est prévu pour les véhicules, réduisant ainsi l'impact visuel depuis la voie publique. Le projet se conforme ainsi, sous la plupart de ces aspects, au PDCom, lequel prévoit dans ce secteur de la Seymaz la préservation des cordons boisés encore présents dont celui du chemin de la Cocuaz (PDCom 4.4.2). De plus, le projet est également conforme à l'exigence de traiter de façon qualitative la limite privé/public pour préserver le caractère paysager (PDCom 4.4).

S'agissant du quartier concerné, force est de constater que sa transformation est déjà en cours. Ainsi, les parcelles voisines, n^{os} 2'159 et 2'160 sises au 35 et 37, chemin de la Cocuaz, ont fait l'objet d'une autorisation de construire pour deux bâtiments de deux étages sur rez, sous forme d'habitats groupés, d'une SBP totale de 1'915 m^2 et d'une densité de 48 % (DD 111'432). L'autorisation délivrée le 7 décembre 2018, contre laquelle la commune avait recouru a finalement été confirmée par l'arrêt de la chambre administrative du 30 juin 2020 (ATA/639/2020). Un autre projet de construction d'un habitat groupé de cinq logements (48 %) est en cours de procédure sur la parcelle n^o 1'914 (DD 111'742) au 29, chemin de la Cocuaz. À l'adresse 19 à 19C, chemin de la Cocuaz, la construction de quatre villas mitoyennes avec une densité de 43,2 % a été autorisée sur la parcelle n^o 1'914 (DD 112'741).

L'avis de la commune s'oppose ainsi à la volonté de densification qui résulte du PDCant, le projet querellé s'inscrivant pourtant pleinement dans l'objectif d'une densification sans modification de zone de la zone 5 prévu par la fiche A04, en favorisant l'habitat contigu ou groupé. Il s'oppose également aux préavis favorables recueillis, dont notamment celui de la CA, laquelle a souligné que le projet était compact et de qualité, permettant de libérer suffisamment de surface végétale dans un périmètre en pleine évolution.

En conséquence, il appert qu'en suivant les préavis favorables des instances spécialisées au détriment du préavis défavorable de la recourante et en délivrant l'autorisation de construire sollicitée, le département n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, ce que le TAPI a, à juste titre, constaté.

Les griefs seront écartés.

6) La recourante fait grief au TAPI et au département d'avoir mal interprété l'art. 5 al. 3 RPSFP.

L'art. 5 al. 1 RPSFP fixe les ratios de stationnement dans un tableau prévoyant de 0 à 1,6 place de stationnement par 100 m^2 de SBP de logements, auquel s'ajoute entre 0 et 0,125 place visiteurs par 100 m^2, selon les secteurs du canton concernés.

Dans tous les périmètres, le nombre minimum exigé de places pour les voitures est de deux pour les maisons individuelles ou contiguës dont la SBP excède 125 m^2. Pour les logements collectifs, le ratio minimal exigible ne peut pas excéder deux places de stationnement pour voitures par logement (art. 5 al. 3 RPSFP).

La chambre de céans a déjà retenu que l'art. 5 al. 3 RPSFP ne fait pas de distinction entre places de stationnement habitants et visiteurs (ATA/1724/2019 consid. 9b). Par conséquent et dans la mesure où le nombre de places de parking prévu est de dix et que chacune des villas projetées dispose de plus de 125 m^2 de SBP, le projet ne viole pas l'art. 5 al. 3 RPSFP.

Quant à la problématique du parking sauvage que redoute la commune, elle ne fait pas partie de l'objet du litige.

En conséquence, le grief sera écarté.

7) La recourante fait grief au TAPI d'avoir réformé la décision d'autorisation de construire au lieu de l'annuler, après avoir constaté le non-respect des seuils des CDPI.

La recourante soutient toutefois que la modification n'était pas « purement technique et mineure ».

En l'espèce, la modification concerne le déplacement de 2 m de deux poteaux situés aux deux extrémités des villas contiguës et soutenant les terrasses/balcons prévus au-dessus des places de stationnement. Aucune autre modification de la construction projetée n'est prévue, mais ce déplacement des poteaux modifie les surfaces à prendre en compte au titre de CDPI, lesquelles atteignent ainsi un total de 94 m^2 pour l'ensemble du projet et 4,52 %, selon un calcul détaillé soumis et approuvé par le département dans un courriel du 29 janvier 2021 ; le calcul n'est en outre pas contesté par la recourante.

Ce total des surfaces de CDPI permet le respect de l'exigence d'un maximum de 100 m^2 et de 8 % de la surface de la parcelle, telle que prévue à l'art. 3 al. 3 RCI, s'agissant des surfaces de l'ensemble du projet, sans que la question de savoir si le projet de mutation parcellaire 16/2019 établi le 3 juin 2019, auquel se réfère l'autorisation de construire, permettrait de comptabiliser les surfaces de CDPI pour chaque future parcelle.

La modification du projet ne peut qu'être qualifié de mineure, comme la retenu le TAPI, et ne touchant pas à la substance du projet. Rien ne permet de retenir, comme l'allègue la recourante sans toutefois étayer ses allégations, que cette modification aurait des incidences négatives sur la circulation, la sécurité ou l'esthétique du projet. Quoiqu'il en soit, la modification a été approuvée par le

département et vu son peu d'importance, elle n'avait pas être soumise aux instances de préavis.

En outre, contrairement à ce que laisse entendre la commune, si la disposition légale concernant les rapports des surfaces, plus spécifiquement les conditions permettant une densité accrue en 5ème zone, a été modifiée en cours de procédure, le traitement réservé aux CDPI par la réglementation n'a, quant à lui, pas été modifié.

Finalement, le jugement litigieux donne acte aux parties que l'autorisation de construire telle que modifiée sera soumis à validation dans le cadre de l'attestation globale de conformité prévue par l'art. 7 LCI, avant l'entrée en occupation.

Le grief sera donc écarté.

8) En tous points infondé, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la commune (art. 87 al. 1 LPA) qui ne défend pas sa propre décision et une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée aux intimées, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 10 mai 2021 par la commune de Vandoeuvres contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 25 mars 2021 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de la commune de Vandoeuvres ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 2'000.- à Nelcor AG et 2S Promo SA conjointement, à la charge de la commune de Vandoeuvres ;

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 Lucien Lazzarotto, avocat de la commune de Vandoeuvres, à Me Julien Pacot, avocat de Nelcor AG et 2S Promo SA, au département du territoire ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Verniory, Mme Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
F. Cichocki	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :