RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2934/2007-DCTI **ATA/599/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 20 novembre 2007

dans la cause

AU GRAND-PASSAGE-INNOVATION S.A.
représentée par Me Olivier Carrard, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

et

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

EN FAIT

1. La société Au Grand Passage-Innovation S.A. est propriétaire de la parcelle 6680, feuille 24 de la commune de Genève, à l'adresse 50, rue du Rhône.

   Sur cette parcelle, située en première zone de construction au sens de l'article 19, alinéa 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), sont édifiés trois bâtiments à destination de centre commercial : le bâtiment H272, d'une surface de 228 m2; le bâtiment H284, d'une surface de 620 m2 et le bâtiment H450, d'une surface de 4'317 m2 aux adresses 13, rue du Marché et 48-50, rue du Rhône.

   Le bâtiment H272 et une partie du bâtiment H284 font partie de l'ensemble classé "Tour et Halles du Molard" (MS-c259) ainsi que du plan de la zone protégée de la "Vieille Ville et du secteur sud des anciennes fortifications au boulevard Georges-Favon". Le bâtiment H450 ne bénéficie d'aucune protection.

2. Le 26 juillet 2006, la propriétaire a déposé une requête en autorisation de construire par voie de procédure accélérée (ci-après : APA) auprès du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) portant sur la "rénovation partielle" de la façade de la rue du Rhône, de l'entresol au 3ème étage du bâtiment H450. Le projet prévoyait le remplacement des vitrages et des éléments verticaux en aluminium existants ainsi qu'une modification dans l'écartement de ceux-ci.

3. Tous les préavis recueillis ont été favorables sauf celui de la Ville de Genève, daté du 31 août 2006. Ce dernier était favorable, à condition que le dossier soit traité comme une demande définitive, c'est-à-dire en procédure ordinaire avec publication. Le projet apportait des modifications importantes à l'aspect du bâtiment qui ne pouvaient être traitées par le biais d'une APA.

4. Le 18 janvier 2007, le DCTI a délivré l'autorisation sollicitée (APA 26'918-1) qui a été publiée dans la Feuille d'avis officielle du 24 janvier 2007.

5. Le 22 février 2007, la Ville de Genève a recouru contre l'autorisation auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRC) en concluant à son annulation. Le projet de rénovation prévoyait que les éléments métalliques et vitrés de la façade en rideau seraient remplacés par une trame moins serrée ce qui modifiait de manière significative l'aspect général extérieur de la façade. Dans ces conditions, la délivrance d'une APA n'était pas possible.

6. La propriétaire a conclu au rejet du recours le 23 avril 2007. La rénovation des façades ne modifiait pas l'aspect général du bâtiment existant au sens de l'article 3 alinéa 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

7. Le 18 juin 2007, la CCRC a admis le recours et annulé l'autorisation de construire.

Selon la jurisprudence en la matière, soit les travaux n'avaient pas une grande incidence sur l'esthétique des façades et dans ce cas le choix de la procédure accélérée était approprié, soit les travaux étaient de nature à altérer profondément les façades et dans cette hypothèse, le recours à la procédure ordinaire s'imposait.

La façade existante était une façade rideau alors que la façade future aurait une expression différente et simplement fonctionnelle. L'entresol actuel était composé d'un bandeau vitré alors que l'entresol futur serait composé d'un meneau plein entre les vitrages, donnant l'impression que cet élément était ajouté à la façade. Le projet modifiait la façade et son esthétique. Il s'agissait d'une transformation importante au sens de l'article 2 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RALCI - L 5 05 01).

8. Le 30 juillet 2007, la propriétaire a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision de la CCRC en concluant à son annulation et à la confirmation de l'APA 26'918-1 avec suite de frais et dépens.

La Ville de Genève n'avait aucun intérêt à recourir contre l'autorisation. Elle était favorable au projet. Aucun autre recours n'avait été déposé.

La volonté du législateur, lors de l'introduction de la procédure dite accélérée, était de ne pas déterminer précisément quels objets devaient y être soumis mais de laisser le DCTI juge de cela en limitant son pouvoir décisionnel aux objets de peu d'importance. Il ressortait des travaux législatifs que les interventions sur les façades n'étaient en tout cas pas exclues de la notion de "travaux de peu d'importance".

L'article 2 RALCI n'avait pas été modifié suite à l'introduction de l'APA. Son contenu n'était donc pas en harmonie avec l'article 3 LCI, seul déterminant.

Les travaux projetés ne modifiaient pas l'aspect général du bâtiment ni sa volumétrie. S'inspirant de l'architecture existante, les plans de rénovation prévoyaient d'une part de remplacer les vitres existantes et d'autre part de remplacer les éléments verticaux très inesthétiques en aluminium couvrant la façade de l'entresol au 3ème étage et d'augmenter l'écartement de la trame de soixante centimètres environ. Cette modification de peu d'importance permettait

de faire passer davantage de lumière à l'intérieur du bâtiment ayant récemment été transformé en bureaux après avoir abrité des surfaces de vente de détail. Le remplacement des lames métalliques et des vitrages permettait d'améliorer le coefficient thermique du bâtiment. Il ne s'agissait pas d'une construction nouvelle.

Les travaux projetés ne nécessitaient pas le préavis de la commission des monuments et sites (ci-après : CMNS), l'immeuble étant en dehors de la zone protégée. La loi ne prévoyait pas non plus le préavis de la Ville de Genève. C'était à juste titre que le DCTI avait fait usage de la procédure accélérée.

9. En réponse, le 11 septembre 2007, la Ville de Genève a conclu au rejet du recours.

Son préavis devait être considéré comme défavorable tant que la condition qu'il posait n'était pas réalisée.

L'article 3 alinéa 7 LCI énumérait de façon stricte les cas d'application de l'APA. Dans la mesure où l'image du bâtiment était altérée, son aspect général l'était aussi, interdisant ainsi la délivrance d'une APA.

10. Le 11 septembre 2007, le DCTI a déposé ses observations. L'article 3 alinéa 7 LCI portait également sur des travaux extérieurs puisque les travaux intérieurs ne pouvaient, par définition, modifier l'aspect général d'un bâtiment ou son esthétique. Les travaux de façade et de changement de fenêtres n'étaient ainsi pas exclus par principe de la voie de la procédure accélérée. Telle était la pratique du DCTI, qui avait été validée par le Tribunal administratif dans son arrêt du 22 mai 2007 (ATA/263/2007).

11. Le 12 septembre 2007, les parties ont été informées par le greffe du tribunal que l'affaire était gardée à juger.

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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La recourante met en doute la recevabilité du recours déposé par la Ville de Genève auprès de la CCRC.

Le litige porte uniquement sur le choix de procédure fait par le DCTI pour délivrer l'autorisation de construire.

De jurisprudence constante, le Tribunal administratif considère comme nulle une autorisation délivrée à la suite d'une procédure accélérée en lieu et place de la procédure ordinaire. Il a déjà eu l'occasion de relever que la publication des demandes d'autorisation (art. 3 al. 1 LCI) comptait au nombre des dispositions impératives de droit public (ATA W. du 4 septembre 1974 in RDAF 1975 p. 33 ss). Le fait que d'autres publications soient prévues par la loi ne saurait modifier la gravité des vices sans enlever aux prescriptions de droit public contenues dans la LCI leur caractère impératif. La procédure d'APA est de nature à empêcher toute opposition émanant des voisins, des tiers intéressés et des associations de sauvegarde du patrimoine. Le tribunal de céans a estimé qu'il était d'intérêt public de priver l'acte vicié de tout effet juridique en raison de l'importance qu'il y avait de ne porter aucune atteinte aux garanties de propriété ou de voisinage (ATA/303/2000 du 16 mai 2000 et les références citées).

Le droit de se prévaloir de la nullité appartient à tous, en tout temps et en toute procédure. La nullité d'une décision doit être constatée d'office par les instances de recours. Par conséquent, le recours tendant à la reconnaissance de la nullité est recevable (ATF 115 Ia I, consid. 3 p. 4; ATA B. du 1er mai 1985; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p. 259; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel, 1984, p. 418). Aussi, c'est à bon droit que la CCRC a admis la recevabilité du recours déposé par la Ville de Genève, dans la mesure où était invoqué un vice de procédure qui, s'il est avéré, a pour conséquence la nullité de l'autorisation délivrée.

3. Tant la CCRC dans sa décision, que l'intimée dans ses écritures, ont contesté l'emploi de la procédure accélérée pour la délivrance de l'autorisation de construire.

a. Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (art. 1 al. 1 let. b LCI).

b. Aux termes de l'article 3 alinéa 7 LCI, le département peut traiter par procédure accélérée les demandes d'autorisations relatives à des travaux, soumis à l'article 1er, portant sur la modification intérieure d'un bâtiment existant ou ne modifiant pas l'aspect général de celui-ci (...). A titre exceptionnel, cette procédure peut enfin être adoptée pour des travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence. Dans ces cas, la demande n'est pas publiée dans la Feuille d'avis officielle et le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. L'autorisation est, par contre, publiée dans la Feuille d'avis officielle et le bénéficiaire doit renseigner les locataires, avant l'ouverture du chantier, des travaux qu'il va entreprendre.

c. L'autorisation par procédure accélérée (APA) a été introduite par la modification législative du 18 décembre 1987. Jusqu'alors, toute demande d'autorisation de construire était soumise à la procédure prévue à l'article 3 LCI, procédure qui s'était révélée relativement lourde pour des travaux mineurs, tels que modification de quelques galandages à l'intérieur d'un immeuble, remplacement de la toiture d'un bâtiment, travaux de façades, constructions de peu d'importance telles que muret, portail, adjonction d'une cheminée, etc. Pendant de nombreuses années, le département a traité ce genre de demandes sous forme d'autorisations par lettre dite "APL", dont le tribunal de céans a eu l'occasion de relever qu'elles n'étaient pas prévues par la loi et qu'elles étaient donc nulles (ATA B. du 1er mai 1985). Pour pallier cette situation insatisfaisante, une modification de procédure s'imposait, ce d'autant plus que le département désirait maintenir, pour certains travaux, une procédure facilitée et accélérée. Cette procédure devait en outre permettre de soulager la police des constructions surchargée de travail. C'est dans ce contexte qu'a été élaboré le projet de loi permettant de modifier la procédure d'autorisation par lettre pour la remplacer par une procédure accélérée (APA), applicable aux demandes d'autorisation de construire portant sur des travaux de peu d'importance ou ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment existant. D'emblée, il a été prévu que les autorisations APA feraient l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et que la commune du lieu de situation en serait informée. La notion de "travaux de peu d'importance" devait s'analyser par rapport à l'article 1er LCI auquel échappaient les travaux simples (entretien, etc.).

La lecture des travaux préparatoires démontre que le législateur entendait bien limiter l'APA à des objets de peu d'importance, soit essentiellement à des projets de modification intérieure d'un bâtiment ne touchant ni les façades ou l'esthétique du bâtiment ou encore sa situation (Mémorial des séances du Grand Conseil du 10 décembre 1987, pp. 6971 ss, notamment 6972, 6979). L'article 3 alinéa 5 (nouveau) a finalement été adopté dans la teneur suivante : "Le département peut traiter par procédure accélérée les demandes d'autorisation portant sur des travaux de peu d'importance soumis à l'article 1 ou ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment existant. Dans ce cas, la demande n'est pas publiée dans la Feuille d'avis officielle et le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. L'autorisation est, par contre, publiée dans la Feuille d'avis officielle et son bénéficiaire est tenu, avant l'ouverture du chantier, d'informer, par écrit, les locataires et, le cas échéant, les copropriétaires de l'immeuble concerné des travaux qu'il va entreprendre. Une copie de l'autorisation est envoyée à la commune intéressée".

A l'occasion d'une révision de la LCI, le législateur s'est à nouveau penché sur la procédure accélérée - devenue dans l'intervalle l'alinéa 6 de l'article 3. Les députés ont relevé que la pratique avait permis de mettre en évidence que le contenu de cette disposition devait être précisé, notamment en ce qui concernait sa

portée. La référence aux travaux de peu d'importance n'était pas opportune, dès lors qu'elle ne figurait pas à l'article 1 de la loi. Il était donc préférable de préciser que la procédure accélérée pouvait être utilisée pour des projets portant sur des travaux soumis à l'article 1er précité, à condition qu'ils portent sur la modification intérieure d'un bâtiment ou ne modifie pas l'aspect général de celui-ci. L'APA devait également s'appliquer pour les constructions nouvelles de peu d'importance ou provisoires, voire également à titre exceptionnel, pour des travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence. Présentaient un tel caractère notamment des travaux rendus nécessaires à la suite d'un incendie (p. 4658). L'alinéa 6 a donc été modifié dans sa teneur actuelle.

d. Il découle de ce qui précède que des travaux touchant la façade d'une construction ne sont pas, à priori, exclus de ceux pouvant être autorisés par procédure accélérée, à condition qu'ils ne modifient pas l'aspect général du bâtiment.

e. Le Tribunal administratif a jugé récemment que des travaux portant sur le remplacement des fenêtres d'un bâtiment avaient valablement été autorisés par procédure accélérée. Dans cette espèce, les fenêtres subissaient des modifications au niveau de leur partition : les proportions et division à l'intérieur de l'encadrement des fenêtres n'étaient pas conservées et leur cadre en aluminium gris était remplacé par du PVC blanc. Cette rénovation ne modifiait pas l'aspect général du bâtiment, car elle n'altérait pas profondément les façades. Les travaux n'avaient pas une grande incidence sur l'esthétique des façades. (ATA/263/2007 du 22 mai 2007).

En l'espèce, les travaux portent sur le remplacement de tous les éléments composant la façade. L'espace d'environ soixante centimètres entre les éléments métalliques de la trame verticale est doublé et des panneaux vitrés bleus sont ajoutés sous les vitrages. Toute la façade de l'entresol, constituée d'un bandeau entièrement vitré, est remplacée par des vitres séparées par des meneaux pleins.

Il est dès lors incontestable que les travaux ont une incidence esthétique qui n'est pas négligeable sur la façade, modifiant notamment son rythme, tant vertical qu'horizontal. L'aspect général du bâtiment, au sens de l'article 3 alinéa 7 LCI s'en trouve modifié de façon significative, même s'il est exact que le projet s'inspire de l'architecture existante.

En conséquence, ces travaux ne sauraient être autorisés par le biais d'une APA, comme l'a retenu à juste titre la CCRC dans la décision contestée.

4. La recourante ayant la faculté de déposer une requête en autorisation ordinaire, ne subira dès lors aucun préjudice. De ce fait, la confirmation de l'annulation de l'autorisation n'est pas contraire aux principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

5. Le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à charge de la recourante qui succombe (art. 87 LPA). Vu la qualité de l'intimée, il ne lui sera pas alloué d'indemnité.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 juillet 2007 par la société Au Grand Passage-Innovation S.A. contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 18 juin 2007 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 Olivier Carrard, avocat de la recourante, à la Ville de Genève ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, juges
M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i.:	la vice-présidente :
P. Pensa	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :