

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2938/2019-LCI

ATA/1126/2020

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 10 novembre 2020**

**3<sup>ème</sup> section**

dans la cause

**COMMUNE DE BELLEVUE**

représentée par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC**

et

**HESTIA CONSTRUCTIONS SA**

représentée par Me Christian Tamisier, avocat

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
5 février 2020 (JTAPI/143/2020)**

---

## EN FAIT

- 1) En mars 2016, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : le département), a autorisé le projet de construction n° DD 107'582/1 « Les Tuileries » en 5<sup>ème</sup> zone à bâtir consistant en la construction de sept maisons mitoyennes de haute performance énergétique et d'un parking souterrain ainsi qu'en la démolition d'un garage (ci-après : la promotion) sur les parcelles n<sup>os</sup> 4'111, 4'114, 4'115, 4'116, 4'117, 4'118 et 4'119 situées entre les chemins de la Chênaie et des Tuileries sur la commune de Bellevue (ci-après : la commune).
- 2) En été 2017, la commune a informé le département que le chantier de la promotion ne correspondait pas à l'autorisation de construire délivrée, notamment en raison d'un agrandissement du sous-sol en direction du chemin de la Chênaie.
- 3) En mars 2018, à la suite de cette dénonciation, Hestia Constructions SA (ci-après : Hestia), entreprise générale, a déposé auprès du département une demande d'autorisation de construire complémentaire n° DD 107'582/2, notamment pour l'indice d'utilisation du sol proposé.
- 4) En octobre 2018, la commune a réitéré ses préoccupations dans un courrier adressé au Conseiller d'État en charge du département, précisant que, contrairement aux plans initiaux, les sous-sols de la promotion débordaient des murs des villas de 2,5 m vers le chemin de la Chênaie, ce qui empêchait toute plantation d'arbres ou de haie et contraindrait les habitants à mettre en place des palissades disgracieuses pour se protéger des regards extérieurs. Lors de l'installation des candélabres sur la chaussée, il avait en outre été constaté que le constructeur avait déplacé le bâtiment de quelques 90 cm en direction du chemin des Tuileries, ce qui avait pour conséquence une diminution supplémentaire de la distance entre les villas et le chemin de la Chênaie.
- 5) Le 11 mars 2019, Hestia a déposé auprès du département une demande d'autorisation n° DD 303'360 en procédure accélérée portant sur la construction d'une clôture en barreaudage métallique bordant la promotion, en limite de propriété, sur le chemin de la Chênaie. Dans le courrier annexé, elle indiquait que la position de la clôture et la question des plantations avaient été discutées avec les services concernés, ainsi qu'avec le directeur du service technique de la commune, qui ne s'étaient pas opposés au projet.
- 6) En avril 2019, la propriétaire de la parcelle n° 4'110 adjacente à la promotion a déposé une demande d'autorisation de construire n° DD 303'792 visant la réalisation d'un couvert à voitures, que le département a décidé de ne pas

instruire au motif qu'elle était liée à la demande n° DD 107'582/2 en cours d'examen, invitant la requérante à redéposer ladite demande ultérieurement.

- 7) Lors de l'instruction de la demande n° DD 303'360, l'ensemble des instances de préavis consultées se sont déclarées favorables au projet, hormis la commune, qui a refusé de prendre position aussi longtemps qu'une décision ne serait pas rendue dans le cadre de la demande n° DD 107'582/2.
- 8) Par décision du 18 juin 2019, publiée le même jour dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève, le département a délivré l'autorisation de construire n° DD 303'360 à Hestia.
- 9) Le 15 août 2019, la commune a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, concluant à son annulation, subsidiairement au renvoi du dossier au département pour complément d'instruction et suspension jusqu'à l'entrée en force de la demande n° DD 107'582/2.

Lors de la mise en œuvre de la demande n° DD 107'582/1, de nombreuses et graves irrégularités avaient été commises, aussi bien s'agissant des distances entre les constructions que des limites de propriété, qui n'avaient pas été respectées, ce qui avait des conséquences sur la plantation des arbres et des haies le long de la route, qui s'en trouvait compliquée. Le département avait violé le principe de coordination en délivrant l'autorisation contestée, alors même qu'il avait refusé de statuer sur la demande n° DD 303'792 pour ce motif. Le département se devait ainsi d'agir de la même manière concernant l'autorisation litigieuse, ce d'autant qu'elle avait une importance significative pour l'éventuelle régularisation du projet. Il était ainsi probable que l'installation de la clôture la prive de la possibilité d'effectuer les aménagements nécessaires sous l'angle sécuritaire, dès lors que le projet initial débordait au-delà des limites de propriété et des alignements, et que les aménagements de la route et des trottoirs devraient être revus dans leur intégralité pour garantir la sécurité des usagers. Il était au demeurant surprenant que la demande litigieuse ait fait l'objet d'une procédure accélérée, et non d'une demande d'autorisation complémentaire.

- 10) a. Le 20 septembre 2019, Hestia a conclu au retrait de l'effet suspensif et, sur le fond, au rejet du recours.

Il n'existait aucun motif pour que le recours ait un effet suspensif, dès lors que s'agissant de la pose d'une simple clôture, la commune, qui faisait en réalité valoir des griefs relevant de la demande n° DD 107'582/2, n'était pas lésée et que les aspects sécuritaires pour les familles logeant déjà dans les villas devaient l'emporter.

Le principe de la coordination n'était pas applicable, en présence d'un ouvrage d'importance mineure, sans procédure complexe. La commune n'exposait en outre aucun argument permettant de conclure au caractère indissociable et potentiellement dommageable de l'autorisation litigieuse avec la demande n° DD 107'582, la pose d'une clôture étant rendue nécessaire pour garantir la sécurité des habitants, indépendamment des plantations envisagées, lesquelles étaient de toute manière limitées en lien avec leur emplacement. La pose d'une clôture n'avait ainsi aucun impact sur la haie en cause, déjà plantée depuis plusieurs mois, ni sur les candélabres, les trottoirs ou la route, ouvrages également réalisés par la commune. Celle-ci ne pouvait pas non plus comparer la présente procédure à la demande n° DD 303'792 au regard des incidences de celle-ci sur la perméabilité des sols. Contrairement aux affirmations de la commune, le projet ne débordait pas des limites de propriété et des alignements, la promotion ayant au demeurant été précédée d'une cession volontaire à la commune d'une partie de la parcelle, avant sa division, bordant le chemin de la Chênaie.

b. Elle a notamment joint à ses écritures :

- un courriel de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) du 31 janvier 2019 lui indiquant, ainsi qu'à la commune, que la plantation de chênes devait être abandonnée au vu des fosses restreintes pour ce faire et d'une grande proximité avec les façades des villas. D'autres végétaux, comme des aubépines, pouvaient toutefois être plantés ;

- un courriel du 6 février 2019 du directeur du service technique de la commune confirmant son accord pour le dépôt de la demande d'autorisation relative à la construction de la clôture projetée et précisant que, dans l'attente de la décision du département, une bâche géotextile pouvait être installée en limite de propriété.

11) Par décision du 24 octobre 2019, le TAPI a admis la requête tendant au retrait de l'effet suspensif au recours pour des raisons sécuritaires.

12) Le 21 octobre 2019, le département a conclu au rejet du recours.

Le cas d'espèce ne nécessitait aucune coordination, en l'absence de tout lien matériel avec la demande n° DD 107'582/2, l'autorisation sollicitée ayant été accordée en tenant compte de toutes les dispositions légales applicables. La situation était différente de la demande n° DD 303'792, qui entraînait en conflit avec certains éléments de la procédure d'infraction ayant mené à la demande d'autorisation DD 107'582/2 et devait être intégrée à celle-ci puisque la question de l'accès au couvert à voitures et donc à la parcelle n° 4'110 était un élément de cette dernière demande. Par ailleurs, l'installation de la clôture litigieuse n'empêchait pas non plus la plantation d'une haie le long du chemin de la

Chênaie, ce d'autant qu'elle avait été validée par l'ensemble des instances consultées, y compris l'OCAN, ce qui attestait l'absence de tout problème au regard de la végétation existante ou future, ainsi que par un représentant de la commune, qui était pourtant au courant des infractions commises lors de la construction des villas. Le choix du recours à une procédure accélérée ne prêtait pas non plus le flanc à la critique, dès lors que l'édification d'une clôture entraînait dans le champ d'application de celle-ci. Enfin, la procédure de régularisation des infractions objet de la demande n° DD 107'582/2 était exorbitante à la présente cause et les clôtures en question ne débordaient pas des limites de propriété.

- 13) Le 13 novembre 2019, la commune a répliqué, persistant dans les conclusions et termes de son recours. Des chênes ne pouvaient être plantés en bordure de route, comme initialement prévu, du fait des infractions commises par Hestia lors de la réalisation de la promotion. Il n'était pas non plus exclu que l'installation de la clôture projetée entrave la réalisation de la mise en conformité de l'ouvrage, ce qui pouvait également avoir des incidences sur les aménagements publics extérieurs, tels que les trottoirs et les dispositifs de sécurité.
- 14) Le 25 novembre 2019, le département a refusé la demande d'autorisation n° DD 107'582/2. Les modifications apportées au projet initial devaient être refusées dans leur globalité, étant donné que les travaux entraînaient un dépassement du taux maximal de l'indice d'utilisation du sol, de 45,73 %, et qu'elles ne respectaient pas non plus les gabarits sur rue.
- 15) Le 5 décembre 2019, le département a persisté dans ses précédentes écritures, précisant que le refus de la demande d'autorisation n° DD 107'582/2 n'avait aucune incidence sur les clôtures projetées. Le fait que le gabarit sur rue ou que l'indice d'utilisation du sol ne soit pas respecté ne présentait aucune incidence sur la limite de la parcelle et donc sur l'emplacement des clôtures ou encore des infrastructures routières de la commune. Le projet autorisé dans le cadre de la procédure litigieuse ne risquait pas non plus d'entrer en conflit avec les mesures ordonnées dans la demande n° DD 107'582/2, puisqu'une remise en état des sous-sols, par exemple, n'avait pas pour conséquence de modifier la limite parcellaire.
- 16) Le 6 décembre 2019, Hestia a également persisté dans ses précédentes écritures, indiquant qu'en cas de besoin, la clôture pouvait, de manière temporaire, être aisément démontée en cas de remise en état ordonnée dans la demande n° DD 107'582/2. La clôture n'avait pas non plus d'incidence sur les aménagements routiers de la commune, puisqu'elle était posée à l'intérieur de la limite de propriété, qui ne pouvait pas être modifiée. À cela s'ajoutait que la commune ne précisait en rien les aménagements prétendument projetés sur rue, laquelle avait été entièrement refaite. Le trottoir et les candélabres avaient été posés et seuls des travaux d'enrobé sur le trottoir restaient à réaliser.

- 17) Par jugement du 5 février 2020, le TAPI a rejeté le recours de la commune.

Le projet de clôture respectait les dispositions légales applicables, ce qui n'était pas contesté, seule étant litigieuse la question de la coordination matérielle des procédures, le département ayant octroyé l'autorisation querellée avant droit jugé sur la tentative de régularisation des infractions commises dans le cadre de l'autorisation n° DD 107'582/2. Lesdites irrégularités concernaient toutefois une violation du rapport de surface autorisé par la loi pour ce type de construction, soit un dépassement de 1,73 % de la surface de plancher habitable par rapport à la surface du terrain. Les éventuelles mesures de correction n'avaient ainsi pas d'incidence sur la situation de la clôture se trouvant en limite parcellaire. En l'absence de risque de décisions contradictoires et de lien matériel suffisant entre les deux procédures, elles ne devaient pas faire l'objet d'une décision coordonnée.

- 18) Par acte expédié le 11 mars 2020, la commune a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant, « avec suite de frais et dépens », à son annulation ainsi qu'à celle de l'autorisation de construire n° DD 303'360.

Le raisonnement du TAPI, selon lequel les éventuelles mesures de corrections du projet n° DD 107'582/2 n'auraient pas d'incidence sur la situation de la clôture, ne pouvait être suivi, dès lors que les bâtiments devaient être remis en état afin de les rendre conformes à l'autorisation délivrée, ce qui impliquait la réduction des surfaces de plancher et des gabarits sur rue, ainsi qu'une correction des sous-sols. Compte tenu de l'importance et de la nature des travaux, l'existence de la clôture compliquait leur réalisation. Par ailleurs, le projet initial prévoyait qu'une haie et plusieurs chênes soient plantés en limite de propriété, ce que la réalisation de la clôture rendrait impossible, faute de place. La demande d'autorisation querellée entraînait ainsi en conflit direct avec la décision rendue par le département concernant la demande n° DD 107'582/2. L'installation de la clôture constituait également un frein aux travaux d'aménagement du domaine public, qui serait transformé à la suite des travaux de remise en état dans le cadre de la demande n° DD 107'582/2. Par ailleurs, elle avait récemment constaté que les portails installés devant les entrées des villas s'ouvraient sur le trottoir, contrairement à ce qui était prévu dans l'autorisation litigieuse, ce qui rendait leur usage dangereux et devait conduire à leur remise en conformité.

- 19) Le 14 avril 2020, Hestia a conclu, « avec suite de frais et dépens », au rejet du recours.

Le seul grief invoqué par la commune avait trait à une prétendue violation du principe de coordination. Le risque d'aboutir à une décision contradictoire était toutefois inexistant. En cas d'éventuelle remise en état dans le cadre de l'autorisation n° DD 107'582/2, la présence de la clôture n'empêcherait pas d'effectuer lesdits travaux ni de corriger les surfaces de plancher ou les sous-sols

concernés. La clôture litigieuse n'empêchait pas non plus l'implantation d'une haie ou de chênes, en l'absence d'obstacle à une végétalisation. Ces questions avaient en outre été largement discutées avec la commune, qui connaissait alors parfaitement l'état des diverses procédures. De plus, la clôture était située en limite des propriétés concernées, sans la moindre incidence sur les candélabres, la route et le trottoir existants, ouvrages ayant été exécutés par la commune, et la configuration des lieux confirmait la suffisance sécuritaire des aménagements existants. Enfin, la question de l'ouverture des portails nouvellement soulevée par la commune était sans pertinence et n'entravait en rien le passage sur le trottoir.

- 20) Le 14 mai 2020, le département, soit pour lui l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), a conclu au rejet du recours.

Même si une réduction de la surface de plancher habitable ou une remise en état des sous-sols devait être ordonnée, elle n'aurait aucune incidence sur la limite parcellaire, et donc sur l'emplacement de la clôture. Il en allait de même du non-respect du gabarit sur rue. L'autorisation de construire liée à la clôture n'avait au demeurant aucun impact sur les aménagements de la commune, qui ne lui avait pas non plus soumis la question de l'ouverture des portails et sur laquelle il n'avait ainsi pas pu se prononcer.

- 21) La commune ne s'étant pas déterminée à l'issue du délai imparti pour son éventuelle réplique, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

## 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).
- 2) Le litige porte sur le grief d'absence de coordination de la procédure d'autorisation n° DD 303'360 concernant l'installation d'une clôture en limite de propriété de la promotion sur le chemin de la Chênaie avec la procédure d'autorisation n° DD 107'582/2, refusée par le département et portant sur des irrégularités commises lors de la construction de ladite promotion.
- 3) a. Ancré à l'art. 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700), le principe de coordination formelle et matérielle est également expressément consacré par le droit cantonal. Selon l'art. 3A de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet de construction, la procédure directrice est celle relative

aux autorisations de construire, à moins qu'une loi n'en dispose autrement ou sauf disposition contraire du Conseil d'État (al. 1).

L'art. 12A LPA rappelle également le principe général selon lequel les procédures doivent être coordonnées lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet.

b. La jurisprudence a, de plus, précisé que la coordination devait être assurée entre l'autorisation nécessaire à l'édification de plusieurs constructions ou installations distinctes dont l'une était nécessaire à l'exploitation de l'autre (ATF 119 1b 174 consid. 4 ; ATA/843/2020 du 1<sup>er</sup> septembre 2020 consid. 3b). À l'inverse, il n'y a pas lieu d'assurer la coordination entre des décisions qui, bien qu'elles concernent des projets en relation étroite l'un avec l'autre, n'ont pas d'incidence directe sur la réalisation de l'autre projet. Il en va de même si, pour des motifs objectifs, des décisions connexes et de moindre importance (comme la teinte des finitions par exemple) sont prises une fois le projet principal réalisé (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_242/2019 du 7 avril 2020 consid. 2.1 et les références citées).

4) Selon une jurisprudence bien établie, la chambre administrative 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/639/2020 du 30 juin 2020 consid. 4d et les références citées).

5) En l'espèce, il ressort du dossier que la construction de la promotion n'a pas respecté l'autorisation n° DD 107'582/1, ce que la recourante a dénoncé au département et qui a donné lieu à la demande d'autorisation complémentaire n° DD 107'582/2, laquelle a été refusée par le département le 25 novembre 2019.

La recourante reproche au département d'avoir accordé l'autorisation de construire la clôture avant de s'être prononcé sur la demande n° DD 107'582/2, ces deux procédures étant étroitement liées.

Tel n'apparaît toutefois pas être le cas, dès lors que, même si elles portent sur les mêmes parcelles, la demande n° DD 303'360 concerne l'installation d'une clôture en limite de propriété, alors que la demande n° DD 107'582/2 concerne des irrégularités commises lors du chantier, soit un dépassement des gabarits sur rue et du taux maximal de l'indice d'utilisation du sol. Rien n'indique que les

éventuelles corrections de l'ouvrage auraient des incidences sur l'existence de la clôture, l'intimée ayant au demeurant précisé que, dans un tel cas de figure, elle pourrait aisément être démontée. À cela s'ajoute que l'emplacement de la clôture se situe en limite de propriété, laquelle ne saurait en tout état de cause pas être modifiée, même par d'éventuels travaux de remise en état.

C'est également en vain que la recourante soutient que la clôture l'empêcherait d'effectuer les aménagements publics projetés. Outre le fait que ceux-ci ont déjà effectués, l'on ne voit pas en quoi tel serait le cas d'une clôture située en limite parcellaire, dont l'emplacement ne saurait être modifié, étant précisé que la recourante a soulevé les mêmes griefs dans son courrier d'octobre 2018, lorsqu'elle s'est plainte auprès du département de l'existence d'irrégularités dans le cadre de l'autorisation n° DD 107'582/1. Elle ne saurait ainsi prétendre ne pas en avoir eu connaissance lorsque son directeur du service technique s'est exprimé favorablement sur l'installation de la clôture projetée. Elle perd également de vue que l'OCAN a préavisé favorablement, tout comme les autres autorités qui se sont prononcées, le projet de clôture, émettant toutefois des réserves au sujet des plantations envisagées par la commune.

Il n'est pas non plus déterminant que le département ait procédé d'une autre manière s'agissant de la demande d'autorisation n° DD 303'792 visant la réalisation d'un couvert à voitures sur la parcelle n° 4'110 adjacente à la promotion, dont l'accès était lié aux irrégularités du chantier de celle-ci, comme l'a indiqué le département. En outre, le fait que le département a suivi une procédure accélérée ne prête pas non plus le flanc à la critique dans le cadre de la demande n° DD 303'360 s'agissant de la réalisation d'une simple clôture en limite de propriété, conformément aux dispositions légales visant ce type de procédure. Il en va de même des malfaçons alléguées par la commune s'agissant du sens d'ouverture des portails, qui sont exorbitantes à l'objet du litige.

Il s'ensuit que le département n'a pas violé son devoir de coordination matérielle et formelle en délivrant l'autorisation de construire la clôture avant de rendre une décision dans le cadre de la demande d'autorisation n° DD 107'582/2 et qu'il était ainsi fondé à traiter les deux procédures séparément.

Entièrement mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté.

- 6) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée, pas plus qu'au département (art. 87 al. 2 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera octroyée à Hestia, 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 11 mars 2020 par la commune de Bellevue contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5 février 2020 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de la commune de Bellevue ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Hestia Constructions SA, à la charge de la commune de Bellevue ;

dit qu'il n'est pas alloué d'autre indemnité de procédure ;

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 Jean-Marc Siegrist, avocat de la recourante, à Me Christian Tamisier, avocat d'Hestia Constructions SA, au département du territoire - OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :