RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/638/2007-DCTI **ATA/509/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 9 octobre 2007

dans la cause

Madame Marie-Claire et Monsieur Philippe CARASSO
représentés par Me Daniel Perren, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

et

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

Madame Edith Elisabeth TURIAN
assistée par Me Patrice Riondel, avocat

Projet

EN FAIT

1. Madame Marie-Claire et Monsieur Philippe Carasso (ci-après : les époux Carasso) sont propriétaires de la parcelle n° 8060, feuille 61 du cadastre de Satigny, à l'adresse, 121, route du Mandement, située en zone 4B protégée. Sur ce terrain est édifiée une maison villageoise, qu'ils occupent. A la limite sud-est de la parcelle, il y a un mur de soutènement dominant la parcelle n° 8059, propriété de Madame Edith Elisabeth Turian. Ce terrain est aussi situé en zone 4B protégée. La maison et le mur de soutènement sont inscrits à l'inventaire institué par la loi cantonale sur la protection des monuments et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) .

2. Le 25 juillet 2005, Mme Turian a déposé au département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI ou le département) une requête en autorisation définitive de construire visant à édifier trois immeubles destinés au logement, avec garages souterrains sur sa parcelle n° 8059.

   Parallèlement, elle a sollicité l'autorisation de démolir les deux bâtiments existants sur son terrain.

3. Au cours de l'instruction de la requête, les préavis suivants ont été recueillis :

   a) Le service des forêts, de la protection de la nature et du paysage était favorable, sous réserve des conditions figurant dans l'autorisation d'abattage délivrée ;

   b) L'office des transports et de la circulation a émis un préavis favorable ;

   c) La commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a, le 18 octobre 2005, demandé que le projet soit modifié. Ce dernier nécessitait des dérogations relatives aux distances et aux vues droites, et l'indice d'utilisation du sol était supérieur à celui indiqué dans le schéma directeur de la commune de Satigny (0,76 au lieu de 0,50) ;

      Un nouveau projet ayant été déposé, puis modifié à la suite d'un nouveau préavis défavorable rédigé par le service des monuments et des sites, la CMNS a émis, le 23 mai 2006, un préavis favorable, mais avec des réserves. La densité proposée, soit 0,6 n'était pas incongrue au regard du tissu bâti existant. La question de la distance aux limites avec les parcelles adjacentes était sur le point d'être résolue. La réserve portait sur le fait que les matériaux et les teintes devaient être soumis pour approbation au service des monuments et des sites, avant commande et exécution ;

d) La commune de Satigny a émis, le 28 octobre 2005, un préavis défavorable. La densité du projet était trop élevée. Les distances aux limites des droits de jour n'étaient pas respectées. Ultérieurement, suite à la modification du projet, elle a délivré un préavis favorable, avec des réserves ;

e) La direction de l'aménagement du territoire a émis un préavis favorable, sous réserve d'ajustements techniques des rampes d'accès du garage souterrain ;

f) Le domaine de l'eau a émis un préavis favorable, sous condition, après ajustement du projet.

4. Par décision du 20 juillet 2006 publiée dans la Feuille d'Avis Officielle le 26 juillet 2006, le département a délivré les autorisations sollicitées.

5. Le 24 août 2006, les époux Carasso ont saisi la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) d'un recours contre les autorisations délivrées. Le projet violait l'article 106 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), en particulier par la disposition des faîtes des immeubles, qui ne respectait pas celle existant auparavant. Le mur de soutènement inscrit à l'inventaire serait largement masqué. L'indice d'utilisation du sol - de 0,65 selon les calculs fournis par la requérante ou de 0,6 en ne tenant pas compte des cages d'escaliers - était supérieur à ce que prévoyait le plan directeur cantonal. Ils avaient des doutes quant au niveau du terrain naturel figurant sur les plans. Le projet ne respectait pas les distances et vues droites prévues par la loi. Il portait atteinte au site, car les bâtiments projetés ne s'accordaient pas avec ceux existants. Le permis de construire ne devant pas être accordé, il n'y avait pas lieu de délivrer l'autorisation de démolir les bâtiments existants.

6. Le 21 septembre 2006, Mme Turian s'est opposée au recours. L'article 106 LCI, applicable à la zone 4B protégée, laissait une large marge de manœuvre au département. Les bâtiments projetés respectaient l'orientation générale du village de Satigny, contrairement à la grange qui devait être démolie. La visibilité du mur ainsi que son accès ne seraient pas entravés par la réalisation des immeubles, bien au contraire. La densité était conforme, et avait été largement réduite pour répondre aux demandes des autorités de préavis. Les niveaux avaient été fixés par un géomètre. La question des vues droites avait été réglée par la signature d'une servitude avec les voisins concernés, en application de l'article 106 LCI. La CMNS avait émis un préavis favorable, ce qui indiquait que le projet ne dénaturerait pas le site.

7. Le 16 novembre 2006, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle par la commission ; elles ont campé sur leurs positions.

Par décision du 22 décembre 2006, expédiée le 17 janvier 2006 et reçue par les époux Carasso le 18, la commission a rejeté le recours. Le projet était conforme à l'article 106 LCI, cette disposition permettant de déroger aux autres règles de la LCI pour tenir compte des particularités locales.

8. Les époux Carasso ont saisi le Tribunal administratif d'un recours, mis à la Poste le 16 février 2007 à l'ancienne adresse du Tribunal administratif, retourné à son expéditeur par ladite entreprise, et déposé le 21 février au Tribunal administratif.

La secrétaire de l'étude d'avocat concernée avait fait une erreur ; le recours devrait être déclaré recevable en application de l'article 64 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Quant au fond, la commission avait retenu à tort que le projet comportait une densité de 0,6, alors qu'elle était en réalité de 0,65. Dans deux plans localisés de quartier approuvés le 26 juillet 2006 par le Conseil d'Etat dans le même secteur, l'indice d'utilisation du sol retenu était limité à 0,6 ; il était donc inférieur à celui du projet litigieux.

9. Le 22 mars 2007, Mme Turian s'est opposée au recours, se rapportant à l'appréciation du tribunal quant à sa recevabilité. Contrairement à ce que soutenaient les époux Carasso, l'indice d'utilisation du sol était bien de 0,6, car les cages d'escaliers, dès lors qu'elles étaient ouvertes sur l'extérieur, ne devaient pas être prises en compte dans le calcul de ce rapport. Le premier projet déposé prévoyait des cages d'escaliers ouvertes, et ces dernières avaient ultérieurement été fermées pour rendre le projet compatible avec les normes permettant des économies d'énergie. En zone 4B protégée, l'autorité cantonale jouissait d'un très large pouvoir d'appréciation, dont elle n'avait pas mésusé en l'espèce, les préavis recueillis ayant été favorables.

10. Le département s'est aussi opposé au recours, le 23 mars 2007. L'indice d'utilisation du sol n'était pas une notion déterminante en zone 4B protégée.

11. Le 7 mai 2007, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place, qui a permis de visualiser l'emplacement de la propriété des époux Carasso, ainsi que celui des immeubles à édifier. L'affaire a été gardée à juger, après que les parties aient eu l'occasion d'apporter quelques précisions au procès-verbal du transport sur place.

EN DROIT

1. Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (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). La question de l'éventuelle tardiveté du recours, liée à l'acheminement de ce dernier à l'ancienne adresse du Tribunal, souffrira de rester ouverte, au vu de ce qui suit.

2. Les époux Carasso soutiennent qu'en admettant un taux d'utilisation du sol supérieur à celui prévu dans le plan directeur cantonal et dans les plans localisés voisins, le département a abusé de son pouvoir d'appréciation.

3. a. Défini comme une somme d'instruments de planification (M. LENDI, Recht und Politik der Raumplanung, Zurich 1984, p. 98), le plan directeur "ne contient pas l'image de l'affectation future souhaitée de toutes les parcelles du canton mais il définit une politique d'aménagement apte à aider les autorités à préciser ces affectations, au gré des décisions ponctuelles, et il met l'accent sur les questions de coordination entre ces autorités" (plan directeur du canton de Genève, du 15 septembre 1989, p. 10 ; cf aussi W. HALLER/P. KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2ème édition, Zurich 1992, n° 182 ; Office fédéral de l'aménagement du territoire, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 130).

b. A Genève, le point cardinal du plan directeur cantonal est le principe d'urbanisation. Il prévoit notamment de densifier les zones à bâtir habituelles de manière différenciée. Dans les villages, l'objectif est de permettre une évolution raisonnable en utilisant notamment dans la zone 4B et 4B développement, les terrains à bâtir selon l'indice usuel de 0,6 si le site le permet et de réaliser des immeubles d'habitation et/ou d'activités plutôt que des villas, en veillant toutefois à respecter la morphologie des villages. Enfin, les sites, paysages et patrimoine bâtis doivent être préservés (fiche 2.03).

c. Le rôle d'un plan directeur est de tracer les lignes directrices de l'aménagement du territoire cantonal (art. 6 al. 1 et art. 8 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin l979 - LAT - RS 700). Ce document doit donc être interprété de façon plus souple qu'un texte de loi (ATA/1315/2003 du 2 décembre 2003). L'indice usuel de 0,6 n'est ainsi pas contraignant ni comme limite supérieure, ni comme limite inférieure d'ailleurs, ce que le Tribunal fédéral a encore récemment confirmé (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.361/06 du 27 septembre 2006).

4. a. Dans les villages situés en zone protégée, le département, sur préavis de la commune et de la CMNS, fixe dans chaque cas particulier l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations ainsi que le site environnant. Le département peut en conséquence, à titre exceptionnel, déroger aux dispositions régissant les distances entre bâtiments, les distances aux limites de propriété et les vues droites (art. 106 al. 1 LCI).

L'article 106 LCI renferme une clause d'esthétique particulière, plus précise que l'article 15 de la même loi, soit une notion qui varie selon les conceptions de celui qui les interprète et selon les circonstances de chaque cas d'espèce. Cette notion juridique indéterminée laisse un certain pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci n'étant limitée que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/109/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/37/2005 du 25 janvier 2005 ; ATA/505/2004 du 8 juin 2004 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 332-333 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, pp. 34-36).

Pour l'application de l'article 106 LCI, le département doit recueillir le préavis de la CMNS et de la commune.

5. a. De jurisprudence constante, les préavis n'ont qu'un caractère consultatif. Un préavis est en principe sans caractère contraignant pour l'autorité administrative ; s'il va de soi que cette dernière ne saurait faire abstraction des préavis exprimés dans des conditions prévues par la loi, l'autorité de décision reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (ATA/232/2006 du 2 mai 2006, et la jurisprudence citée). Selon une jurisprudence bien établie, le tribunal 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.

b. Lorsque la commission s'écarte des préavis, le Tribunal administratif peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA/318/2004 du 20 mai 2004 et les arrêts cités).

6. En l'espèce, il ressort du dossier que l'ensemble des préavis réunis ont été favorables, après que la CMNS a demandé, à deux reprises, des modifications du projet. La commission, quant à elle, a suivi l'ensemble de ces préavis.

Compte tenu des restrictions qu'il s'impose dans l'exercice de son pouvoir d'examen, le tribunal de céans considère qu'il n'y a aucun motif de revenir sur les préavis délivrés notamment par la CMNS et la commune, au sujet de l'adéquation de la densité retenue par le projet.

Dans les périmètres voisins faisant l'objet d'un PLQ, les bâtiments à édifier pourront atteindre, si les conditions énergétiques sont remplies, une densité similaire à celle du projet litigieux, en application de l'article 3 alinéa 5 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35).

7. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté en tant qu'il est recevable. Un émolument de procédure de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée à Madame Turian à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté par Madame Marie-Claire et Monsieur Philippe Carasso le 16 février 2007 contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 22 décembre 2006 ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'500.- ;

alloue une indemnité de CHF 1'000.- à Madame Turian, à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement ;

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 (la présente décision) peut être porté(e) 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 (la présente décision) et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Daniel Perren, avocat des recourants, au département des constructions et des technologies de l'information, à la commission cantonale de recours en matière de constructions ainsi qu'à Me Patrice Riondel, avocat de Madame Edith Elisabeth Turian.

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

Au nom du Tribunal administratif :

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

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :