Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.50/2003 /col

Arrêt du 27 mars 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Reeb.
Greffier: M. Kurz.

Parties
la société N._____,
recourante, représentée par Me Soli Pardo, avocat,
case postale 147, 1211 Genève 12,

contre

Ville d'Onex, 1213 Onex, représentée par Me Bernard Dorsaz, avocat, rue Toepffer 11, 1206 Genève,
Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, rue David-Dufour 5, case postale 22, 1211 Genève 8,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

Objet
art. 9 Cst. (autorisation de construire, densification en zone villa),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal adminis-tratif de la République et canton de Genève du 3 décembre 2002.

Faits:
A.
Le 13 mars 1997, la société N._____, agissant pour l'hoirie B._____, a déposé une demande d'autorisation de construire vingt-quatre villas jumelées sur les parcelles n°313 et 724 de la commune d'Onex, sises en cinquième zone à bâtir (zone résidentielle de villas). Le 9 octobre 1997, malgré le préavis négatif de la commune (qui s'opposait à un taux d'occupation de 0,25 en dérogation au taux de 0,20 dans un secteur comprenant une zone protégée et un site classé), le Département des travaux publics genevois (devenu par la suite Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, ci-après le département) a accordé l'autorisation: la densification correspondait à une volonté du Grand Conseil genevois de tirer un meilleur parti des zones à bâtir.
Dans le cadre d'une procédure de recours, l'hoirie s'est ensuite engagée à respecter le coefficient de 0,20, ce qui impliquait la renonciation à la construction de quatre villas. Vingt villas ont ainsi été construites, selon demande complémentaire du 9 juillet 1998.
B.
Le 16 juin 1999, le département a accordé une nouvelle autorisation de construire, portant sur les quatre villas prévues dans le plan initial, en dépit du préavis de la commune d'Onex, qui recommandait que l'espace libéré par la suppression des quatre villas fût affecté à la détente ou aux jeux.
Un recours formé par la commune a été rejeté par la commission cantonale de recours en matière de constructions, mais admis, le 30 janvier 2001, par le Tribunal administratif genevois: le projet litigieux ne correspondait à aucune réflexion d'ensemble sur l'occupation de l'espace; la densification projetée était incompatible avec le développement du quartier et le maintien d'une qualité de vie acceptable en zone de villas.
Par arrêt du 31 mai 2001, le Tribunal fédéral a admis le recours formé par N._____: le Tribunal administratif avait omis de se prononcer sur l'argument tiré de l'égalité de traitement, alors qu'il avait précédemment

autorisé la construction de quatre villas sur une parcelle voisine, en se fondant sur ce même principe.
C.
Statuant à nouveau le 3 décembre 2002, après avoir ordonné la production du dossier relatif à la construction des quatre villas voisines, et permis aux parties de se déterminer, le Tribunal administratif a derechef annulé la décision de la commission, ainsi que l'autorisation de construire. Dans son arrêt du 4 mars 1998 relatif à quatre villas au chemin de Montesquiou, il avait admis un taux d'occupation de 0,25 à titre dérogatoire, au motif que l'environnement était essentiellement bâti. A la différence du cas d'espèce, le projet n'avait suscité aucune réserve d'ordre esthétique; en l'occurrence le secteur, proche d'un complexe de maisons mitoyennes d'une densité déjà supérieure à 0,20, avait en outre récemment fait l'objet d'une densification par la construction de vingt villas; l'intérêt public au maintien d'une qualité de vie acceptable devait de toute façon l'emporter sur le principe d'égalité.
D.
N._____ forme un recours de droit public contre ce dernier arrêt, dont elle requiert l'annulation.
Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. Le département s'en rapporte à justice et la commune d'Onex conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La recourante ne s'en prend pas directement aux considérants de l'arrêt attaqué relatifs au principe d'égalité de traitement. Reprenant les griefs formulés contre l'arrêt précédent du 30 janvier 2001, elle reproche au Tribunal administratif d'avoir substitué son appréciation à celle du département, en dépit notamment du préavis favorable de la Commission d'architecture, alors que son pouvoir d'examen ne s'étend pas aux questions d'opportunité, comme celle de l'esthétique. Le Tribunal administratif se serait en outre fondé sur des considérations relevant de la planification de secteur, alors que l'octroi d'une dérogation dépendrait uniquement des circonstances particulières.
Admettant le précédent recours pour une raison formelle, le Tribunal fédéral n'avait pas examiné cet argument, qui peut donc être repris à l'appui du présent recours.
2.
La recourante se plaint ainsi d'une application arbitraire des art. 59 al. 4 de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses (LCI), et 61 al. 2 de la loi sur la procédure administrative (LPA), dispositions dont la teneur est la suivante:
Art. 59 LCI (rapport des surfaces en cinquième zone)
...
4Lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département:
a) peut autoriser, après consultation de la commune et de la commission d'architecture, un projet de construction en ordre contigu dont la surface de plancher n'excède pas 25% de la surface du terrain;
...
Art. 61 LPA motifs du recours

1Le recours peut être formé:
a) pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation;
b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

2Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi.
2.1 L'autorité de recours qui étend indûment, ou au contraire restreint son pouvoir d'appréciation commet un déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 117 Ia 5 consid. 1a p. 7 et la jurisprudence citée). En dehors des cas où le pouvoir d'examen est déterminé par le droit fédéral (cf. art. 98a al. 2 OJ), le Tribunal fédéral examine sous l'angle de l'arbitraire les dispositions du droit cantonal d'organisation et de procédure (ATF 127 I 128 consid. 3c p. 130). Il recherche ensuite librement si l'application par hypothèse non arbitraire de ces dispositions est conforme au droit d'être entendu (ATF 126 I 68 consid. 3b p. 73, 123 I 49 consid. 2b p. 51, 117 Ia 116 consid. 3a et les arrêts cités).

2.2 La faculté de statuer en opportunité implique la possibilité d'opter entre plusieurs solutions dans l'application de la loi, pour choisir en définitive la solution la plus adéquate (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I p. 329 ss). En revanche, lorsque la loi pose des conditions à l'octroi d'une décision administrative, en faisant appel à des critères précis ou en recourant à des notions juridiques indéterminées, elle ne permet pas de statuer en pure opportunité. Contrairement à ce que soutient la recourante, l'octroi d'un certain pouvoir d'appréciation et la faculté de décider en opportunité ne sont donc pas synonymes, dans la mesure où le droit cantonal fait de la pure opportunité un motif de recours distinct (Grisel, op. cit. vol. 2 p. 911, qui affirme que les questions d'opportunité se confondent avec celles d'appréciation, mais les distingue néanmoins en tant que motifs de recours).
2.3 L'art. 59 al. 4 LCI permet de déroger au rapport des surfaces lorsque "les circonstances le justifient" et que cela se révèle "compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier". Si la première expression paraît relever de l'opportunité, il en va différemment de la seconde par laquelle la loi pose explicitement des critères relatifs à l'esthétique et à l'aménagement du territoire. Elle confère certes un large pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée de les appliquer, mais ce pouvoir doit s'exercer dans le cadre légal. Il ne s'agit donc pas d'opportunité, mais d'exercice d'un pouvoir d'appréciation, dont le Tribunal administratif est habilité, selon l'art. 61 al. 1 let. a LPA, à sanctionner l'excès ou l'abus (cf. Valérie Montani/Olivier Bindschedler, La jurisprudence rendue en 1999 par le Tribunal administratif genevois, SJ 2000 p. 443 s'agissant de l'opportunité). Telle est d'ailleurs l'opinion exprimée par le Tribunal administratif dans son arrêt du 30 janvier 2001. Celui-ci rappelle que les notions juridiques indéterminées font l'objet d'un libre examen par la juridiction de recours, sous réserve des notions faisant appel à des connaissances spécialisées. En matière d'esthétique, le Tribunal
administratif avait d'autant moins de raison de restreindre son pouvoir d'examen qu'il s'agissait d'une notion subjective, qu'il avait procédé à une inspection locale et que les préavis n'étaient pas unanimes, en particulier de la part des deux autorités dont l'art. 59 al. 4 LCI impose la consultation. Cela correspond à la pratique constante de la juridiction intimée, que la recourante ne critique d'ailleurs pas.
2.4 La recourante prétend également que l'expression "lorsque les circonstances le justifient", contenue à l'art. 59 al. 4 LCI, impliquerait que l'examen de l'esthétique devrait être limité au projet concret. La recourante perd de vue, là aussi, que cette disposition fait également référence au caractère, à l'harmonie et à l'aménagement du quartier, ce qui impose manifestement une vision plus large. Le Tribunal administratif n'a donc pas non plus arbitrairement étendu son pouvoir d'examen en tenant compte des circonstances relevant de la planification au niveau de l'ensemble du quartier.
3.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante. Selon l'art. 159 al. 2 OJ, il n'est pas alloué de dépens aux autorités qui obtiennent gain de cause.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 4000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de la recourante et de la Ville d'Onex, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 27 mars 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: