

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1430/2022-LCI

ATA/484/2025

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 29 avril 2025**

**3<sup>ème</sup> section**

dans la cause

A\_\_\_\_\_

et

**CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE GENÈVE (CPEG)**

et

**B\_\_\_\_\_ SA**

représentés par Me Andreas FABJAN, avocat

**recourants**

contre

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC**

**intimé**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
6 mai 2024 (JTAPI/425/2024)**

---

## EN FAIT

- A. a.** A\_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° 2'292, de 2'522 m<sup>2</sup> de la commune de C\_\_\_\_\_ (ci-après : la commune). La Caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : CPEG) est propriétaire des parcelles n°s 2'293 de 1'682 m<sup>2</sup>, 2'294 de 1'724 m<sup>2</sup> et 2'295 de 1'765 m<sup>2</sup> adjacentes. B\_\_\_\_\_ SA (ci-après : B\_\_\_\_\_ ) est propriétaire de la parcelle n° 2'296 de 1'816 m<sup>2</sup> voisine, qui appartenait à D\_\_\_\_\_ SA (ci-après : D\_\_\_\_\_).

Ces parcelles, d'une surface totale 9'509 m<sup>2</sup>, sont situées en zone de développement 3, suite à l'adoption de la loi n° 5'551 du 19 avril 1985 modifiant le régime des zones de construction sur le territoire de la commune et déclarant d'utilité publique l'extension de divers équipements et en zone de fond 5. Elles ne sont pas incluses dans un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) ou dans un plan directeur de quartier (ci-après : PDQ).

**b.** Ces parcelles abritent une barre d'immeubles de six étages sur rez, construite perpendiculairement au chemin E\_\_\_\_\_, constituée d'un bâtiment de logements avec un rez destiné aux activités d'une surface de 417 m<sup>2</sup> au sol, dont 107 m<sup>2</sup> pour la surface commerciale, trois immeubles de logements d'une surface de 416 m<sup>2</sup> au sol chacun et un immeuble de logements de 419 m<sup>2</sup> au sol à l'adresse 5 à 13, chemin E\_\_\_\_\_.

**c.** Cette barre d'immeubles, désignée D sur le plan d'aménagement « Région les E\_\_\_\_\_ » n° 7\_\_\_\_\_ du 20 novembre 1959, fait partie d'un ensemble formé de cinq barres parallèles (comprenant les immeubles A, B, C pour la première puis désignées D, E, F et G) ainsi que d'un immeuble en forme de L situé à l'arrière des barres, de l'autre côté d'un cordon boisé (constitué des immeubles H et I). Ces bâtiments sont séparés d'environ 50 m l'un de l'autre, entre l'avenue F\_\_\_\_\_ et le chemin G\_\_\_\_\_ ; le quartier est bordé au sud par le chemin H\_\_\_\_\_.

**d.** Face à cet ensemble, de l'autre côté du chemin E\_\_\_\_\_, se trouve le périmètre dit G\_\_\_\_\_ faisant l'objet d'un PDQ adopté le 24 mai 2012 par le Conseil municipal et approuvé le 27 mars 2013 par le Conseil d'État (ci-après : PDQ G\_\_\_\_\_), lequel porte sur la construction d'environ 750 logements. Plusieurs PLQ ont été adoptés dans le périmètre du PDQ, soit en 2006 le PLQ 1\_\_\_\_\_ et en 2013 les PLQ 2\_\_\_\_\_, 3\_\_\_\_\_, 4\_\_\_\_\_ et 5\_\_\_\_\_ (prévoyant des indices d'utilisation du sol [ci-après : IUS] de 1.18 ou 1.19). Depuis fin 2023, le tram circule sur le chemin E\_\_\_\_\_ en direction de la zone industrielle de I\_\_\_\_\_.

- B. a.** Le 24 février 2020, A\_\_\_\_\_, la CPEG et D\_\_\_\_\_ ont requis du département du territoire (ci-après : département) une autorisation de construire portant sur la surélévation de leurs cinq immeubles, en vue de créer 42 logements sur deux étages supplémentaires avec abattage d'arbres et création de 23 places de stationnement pour voitures. La demande a été enregistrée sous DD 6\_\_\_\_\_.

**b.** Lors de l’instruction de la requête par le département, les requérants ont présenté une nouvelle version du projet le 8 juillet 2021 proposant notamment une amélioration qualitative des espaces extérieurs. Les préavis suivants ont en particulier été recueillis :

- la commune a fait une demande de compléments le 27 mars 2020 puis a préavisé deux fois défavorablement le projet les 18 août et 13 octobre 2021 ;

- l’office de l’urbanisme (ci-après : OU), s’est prononcé trois fois défavorablement au projet les 8 mai 2020, 26 août et 18 octobre 2021. Bien que le secteur soit déjà fortement urbanisé, la dispense d’élaborer un PLQ ne pouvait être retenue en raison du fait que le secteur, construit en conformité du plan d’aménagement n° 7 \_\_\_\_\_, présentait de nombreuses qualités urbanistiques (rapport de hauteur par rapport aux espaces libres généraux, implantation et distances, traitement et affectation des têtes d’immeubles). Même si le projet prévoyait une extension du parking extérieur existant et la plantation d’arbres et qu’il était attentif au langage des façades, deux étages de plus affecteraient l’ensoleillement des cours et leur usage de détente, alors qu’elles concerneraient encore plus d’habitants. L’ensemble jouxte le PDQ G \_\_\_\_\_ qui comprenait de nombreux périmètres de PLQ en cours de réalisation et représentait un IUS de 1,3 à 1,4. Si les autres bâtiments de l’ensemble étaient également surélevés, l’équilibre volumétrique serait fondamentalement modifié et l’IUS passerait de 1.53 à 1.97, dans un secteur déjà dense. La requête devait être coordonnée avec les demandes concernant la barre d’immeuble voisine (15 à 13 chemin E \_\_\_\_\_).

- Le 6 mai 2020, l’office cantonal des transports a émis un préavis favorable avec dérogation au ratio de places de stationnement en raison de l’offre de transports publics existante et des améliorations en cours.

- Après avoir sollicité le 3 mars 2020, la modification du projet tout en relevant un dépassement du gabarit au sens de l’art. 11 al. 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) a émis, le 12 juillet 2021, un préavis favorable sous conditions et avec dérogation à l’art. 11 al. 4 LCI.

- Après avoir sollicité, le 15 avril 2020, la modification du projet, la commission d’architecture (ci-après : CA) a rendu, le 4 août 2021, un préavis favorable sous condition avec dérogation aux art. 11 al. 3 et 109 LCI. Ont de même délivré des préavis favorables avec ou sans conditions la direction des autorisations de construire, le service de l’environnement et des risques majeurs, la direction de l’information du territoire, la police du feu, l’office cantonal de l’eau, le service de de l’air, du bruit et des rayonnements non ionisants, l’office cantonal de la nature et de l’agriculture, l’inspection des chantiers, le service LDTR et l’office cantonal de l’énergie.

**c.** Par décision du 17 mars 2022, le département a refusé de délivrer l’autorisation de construire DD 6 \_\_\_\_\_ au motif que le projet violait les art. 2 al. 1 et 2 de la loi

générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) et 19 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). La décision était principalement motivée par les critiques développées dans le préavis de l'OU et celui de la commune.

**d.** Un bordereau du 17 mars 2022 du département, portant sur une taxe d'enregistrement de CHF 250.- et un émolument de surélévation de CHF 19'550.- (3'909 m<sup>2</sup> - 319 U X 50), soit un montant total de CHF 19'800.-, était annexé à cette décision.

**C. a.** Par acte du 5 mai 2022, les requérants (B\_\_\_\_\_ SA s'étant substituée à D\_\_\_\_\_) ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre la décision de refus du département ainsi que contre l'émolument fixé, concluant principalement à l'annulation du refus d'autorisation et de l'émolument, ainsi qu'à l'octroi de l'autorisation de construire.

Ils soutenaient que la surélévation projetée ne serait pas subordonnée à l'élaboration d'un PLQ et cela pour plusieurs motifs. Ils déploraient une inégalité de traitement, le département ayant autorisé le 25 mars 2015, la surélévation requise dans le cadre des DD 8\_\_\_\_\_ et 9\_\_\_\_\_ à 10\_\_\_\_\_, portant sur la construction d'un étage supplémentaire plus attique créant 30 logements et la création de places de stationnement dans la barre F constituée de cinq immeubles. Ces autorisations avaient été concrétisées depuis lors pour les immeubles 29 et 31, chemin E\_\_\_\_\_.

Dans le cadre de l'instruction d'une demande DD 11\_\_\_\_\_ déposée le 25 mai 2007 en vue de la surélévation du 13, chemin E\_\_\_\_\_ uniquement, le département leur avait laissé entendre qu'une demande pour surélever l'ensemble de la barre serait accueillie favorablement. Cette première demande d'autorisation avait alors été abandonnée au profit d'une seconde portant sur l'ensemble de la barre d'immeubles, au vu également de l'octroi d'une autorisation concernant une surélévation voisine.

L'émolument devait être annulé ou, à tout le moins, fortement réduit. La requête ayant été déposée suite aux assurances données par le département, ils avaient déjà supporté des honoraires d'architecte de plusieurs centaines de milliers de francs pour les DD 11\_\_\_\_\_ et 6\_\_\_\_\_.

Des auditions de témoins étaient demandées ainsi que la comparution personnelle des parties. Le département devait produire des documents relatifs aux procédures concernant des parcelles sises dans un périmètre fortement urbanisé en zone de développement pour lesquelles une dérogation à l'obligation d'adopter un PLQ aurait été refusée.

**b.** Le 5 juillet 2022, le département a conclu au rejet du recours.

La barre E, 15 à 23, chemin E\_\_\_\_\_, avait donné lieu le 15 décembre 2010 et le 6 septembre 2019 à des demandes de surélévations (DD 12\_\_\_\_\_, DD 13\_\_\_\_\_ et 14\_\_\_\_\_) qui avaient été refusées le 17 mars 2022. Un recours au TAPI avait été déposé contre ce refus (cause A/1372/2022), lequel avait été confirmé par jugement

du 16 mai 2024 (JTAPI/486/2024), aujourd'hui définitif. Le principe d'égalité de traitement avait donc été respecté.

Aucune assurance n'avait été donnée quant à l'issue de l'examen d'un projet, même s'il avait été suggéré par l'OU qu'un projet commun soit déposé.

La facture contestée était justifiée, l'émolument réclamé étant lié au travail effectué dans le cadre de l'instruction du dossier, indépendamment de l'issue de la procédure.

**c.** Après un second échange d'écriture, le TAPI a requis la production du calcul de l'IUS et de l'indice de densité (ID) en prenant pour référence l'ensemble du périmètre du plan d'aménagement n° 7 \_\_\_\_\_. Devaient figurer dans ce document l'IUS actuel et celui qui résulterait de la surélévation de l'ensemble des immeubles d'habitation du périmètre, dans une mesure comparable à la surélévation litigieuse.

**d.** Le 13 avril 2023, le département a produit les chiffres demandés ainsi qu'une photographie aérienne du périmètre et un plan d'ensemble mettant en évidence les surfaces nettes à bâtir.

**e.** Les recourants se sont déterminés sur ces documents, proposant leur propres calculs d'IUS, sans prendre en compte les surélévations qu'ils considéraient comme impossibles.

**f.** Par jugement du 6 mai 2024, le TAPI a rejeté les recours des propriétaires, confirmant le refus d'autorisation de construire.

Les mesures d'instruction n'étaient pas nécessaires, ne portant pas sur des éléments utiles à la résolution du litige.

L'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) était compétent au sein du département pour se prononcer sur le sort d'une demande d'autorisation de construire et pour se déterminer pour le compte du département sur l'application éventuelle d'une dérogation à l'art. 2 al. 2 LGZD.

L'examen de l'exemption d'un projet de l'établissement préalable d'un PLQ n'avait pas pour but de suppléer aux carences d'un projet. L'art. 2 al. 2 let. c LGZD n'avait pas été violé.

Il n'y avait pas non plus d'abus du pouvoir d'appréciation. Le département avait considéré que le projet niait les qualités urbanistiques de l'existant en raison d'une modification volumétrique de l'ensemble. La surélévation n'était pas prise en compte dans le PDQ adjacent et créerait un précédent, ce qui pourrait à court terme créer un nombre beaucoup plus élevé de nouveaux logements.

Les nouveaux calculs entrepris et les rectifications qu'il fallait apporter aux ID et aux IUS étaient tout à fait marginaux par rapport aux chiffres avancés par le département. Le quartier E\_\_\_\_\_ se situait dans une zone de densité intermédiaire dans lequel l'ID minimal était de 1.8 et l'IUS minimal de 1.2, selon le schéma directeur cantonal. La concrétisation du PDQ G\_\_\_\_\_ avait fait passer l'IUS du

secteur de 1.18 à 1.3. La surélévation litigieuse entraînerait la possibilité d'autres surélévations sur les immeubles voisins menant à une sur-densification du quartier, étant rappelé que la surélévation d'immeuble n'était pas un droit dont disposait un propriétaire mais était soumise au pouvoir d'appréciation du département, qui avait également pris en compte l'impact potentiel de l'augmentation de la population sur les infrastructures scolaires et les voies de circulation du secteur.

Le principe d'égalité de traitement n'avait pas violé. La situation du projet de surélévation de la barre d'immeuble voisine en 2015 n'était pas similaire et la situation du secteur s'était modifiée, notamment en termes de densité. Les particularités des deux situations semblaient suffisamment différentes pour justifier un traitement différent.

Le principe de la confiance n'avait pas été violé, les requérants n'ayant reçu aucune promesse concrète.

Le montant de l'émolument était conforme aux dispositions légales applicables et le département, qui disposait d'une grande marge d'appréciation en matière de réduction de l'émolument, n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en l'espèce.

- D. a.** Par envoi du 26 juin 2024, A\_\_\_\_\_, la CPEG et B\_\_\_\_\_ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement du TAPI, concluant principalement à son annulation, à celle de la décision du 17 mars 2022 du département refusant l'autorisation de construire DD 6\_\_\_\_\_, ainsi qu'à la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée et à l'annulation de la décision d'émolument.

Ils invoquaient une violation de l'art. 2 al. 2 LGZD, l'office des autorisations de construire n'étant pas l'autorité compétente pour se prononcer sur l'absence d'obligation d'adoption d'un PLQ. L'autorité avait abusé de son pouvoir d'appréciation, des motifs non pertinents ayant été pris en considération. Des motifs infondés avaient été retenus, tels que la perte d'ensoleillement, le déséquilibre des volumes, la présence du PDQ et la cohérence du secteur, la pression sur les infrastructures ainsi que l'IUS et l'ID.

Le principe de l'égalité de traitement avait été violé, l'argumentation retenue par le département et le TAPI étant à cet égard contradictoire. Il n'existait aucune circonstance ou motif sérieux qui permettait de justifier de traiter différemment le projet de surélévation de celui déjà octroyé pour la barre d'immeubles 25 à 33, chemin E\_\_\_\_\_.

Le principe de la confiance et celui de la bonne foi avaient été violés. Ils avaient renoncé à une surélévation partielle de la barre d'immeubles afin de concevoir une surélévation d'ensemble en se fondant sur les préavis rendus pour le projet de la surélévation d'un seul des immeubles. En effet, seule l'absence de surélévation globale de la barre posait problème selon ces préavis. De plus, les travaux de surélévation de la barre d'immeuble voisine étaient en cours, ce qui les avait

confortés dans l'assurance d'obtenir l'accord du département. Ils avaient pris des dispositions importantes sur la base des assurances données.

La décision d'émolument devait être annulée. Le législateur n'avait pas déterminé un cadre ou un plafond ni précisé les bases du calcul des émoluments considérés, ce qui constituait pourtant une exigence minimale requise par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le système d'échelle ouverte mis en place par l'art. 257 al. 3 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01), qui faisait dépendre l'émolument de la surface brute de plancher (ci-après : SBP) du projet, n'était pas conforme au principe de l'équivalence, la valeur objective de la prestation administrative déployée ne pouvant être déterminée en fonction de la taille de l'objet concerné.

**b.** Le 5 août 2024, le département a conclu au rejet du recours, répondant point par point aux griefs des recourants. Les raisonnements détaillés effectués par le TAPI ne prêtaient pas le flanc à la critique.

**c.** Le 30 septembre 2024, les recourants ont répliqué, développant les griefs énoncés dans le recours.

La situation particulière de la surélévation complète d'une barre d'immeubles dans un périmètre entièrement bâti conformément à un plan d'aménagement adopté en 1959 n'était pas spécifiquement réglée dans la LGZD. Il convenait de s'inspirer de l'art. 12 al. 3 LGZD et de l'appliquer par analogie.

**d.** La cause a ensuite été gardée à juger.

**e.** L'argumentation développée par les parties sera reprise, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

## **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 la conformité au droit d'une décision de refus d'autoriser la surélévation de deux étages des cinq immeubles formant la barre d'immeubles D propriétés des recourants.
- 3.** En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi, non réalisée en l'espèce (al. 2).

4. Les recourants font en premier lieu valoir que l'obligation d'adopter un PLQ avant la délivrance d'une autorisation de construire, prévue par l'art. 2 al. 1 LGZD, n'était pas applicable à leur projet.

Selon eux, le fait que les bâtiments concernés par la surélévation ont été construits avant l'adoption des dispositions imposant l'adoption d'un PLQ préalablement à la délivrance d'une autorisation de construire avait pour conséquence que cette exigence ne s'appliquait pas. Alternativement le projet devait bénéficier d'une application analogique de l'art. 12 al. 3 LGZD.

**4.1.1** Aux termes de l'art. 2 al. 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un PLQ, assorti d'un règlement (let. a) et des conditions particulières applicables au projet (let. b).

Selon l'art. 2 al. 2 LGZD, en dérogation à l'al. 1 let. a LGZD, le Conseil d'État peut, après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un PLQ dans cinq hypothèses, notamment dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés (let. c).

**4.1.2** L'art. 12 al. 3 LGZD invoqué par les recourants, en vigueur depuis le 24 novembre 2009, prévoit que, dans les zones de développement 2 et 3, la surélévation d'immeubles en vue de permettre la construction de logements supplémentaires, en application des normes introduites le 22 février 2008 dans la LCI, est également constitutive d'un motif d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte d'un PLQ adopté avant le 24 novembre 2009.

**4.2** En l'espèce, les parcelles concernées sont sises en zone de développement depuis 1985, de telle sorte que la LGZD leur est applicable (art. 30 LaLAT). La délivrance de l'autorisation de construire, selon les normes de la troisième zone, est donc subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un PLQ, assorti d'un règlement et des conditions particulières applicables au projet (art. 2 al. 1 LGZD).

Quant à l'application par analogie de l'exception prévue à l'art. 12 al. 3 LGZD, il faut constater que cette disposition ne concerne, comme l'indique expressément son texte, que les projets de surélévation situés dans le périmètre d'un PLQ adopté avant le 24 novembre 2009. Cette disposition ne s'applique donc pas à un projet sis dans un périmètre qui n'est pas couvert par un PLQ, comme en l'espèce.

Le projet, compte tenu de la situation de la parcelle en zone de développement 3 sans PLQ, nécessite donc bien l'adoption d'un PLQ, sous réserve de l'éventuel octroi d'une dérogation (ATA/233/2011 du 12 avril 2011, concernant le cas d'une surélévation projetée sur des bâtiments construits selon un PLQ devenu caduc).

5. Les recourants font subsidiairement grief au département de n'avoir pas fait bénéficier leur projet d'une dérogation au sens de l'art. 2 al. 2 let. c LGZD.

**5.1** En premier lieu, ils estiment que l'OAC n'était pas habilité à se prononcer sur l'octroi de cette dérogation.

**5.1.1** Selon l'art. 5 al. 2 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01), entré en vigueur le 3 mars 2021, la compétence attribuée au Conseil d'État par l'art. 2 al. 2 LGZD est déléguée au département.

**5.1.2** La chambre administrative a déjà retenu que, dans le cas où la dérogation n'était pas envisagée, le fait que la décision de refus soit prise par l'OAC pour le département n'était pas contraire au droit, puisque l'OAC n'avait fait qu'appliquer la loi, laquelle pose le principe de l'établissement d'un PLQ (ATA/1280/2023 du 28 novembre 2023 consid. 4.1).

Ce grief sera donc écarté.

**5.2** Les recourants estiment ensuite que le refus de dérogation est constitutif de la part de l'autorité intimée d'un abus de son pouvoir d'appréciation, dans la mesure où il se serait fondé sur des considérations étrangères au but visé par l'art. 2 al. 2 let. c LGZD.

**5.2.1** Il ressort des débats devant le Grand Conseil concernant l'adoption de l'art. 2 al. 2 let. c LGZD que la commission chargée de l'examen du projet avait discuté de l'opportunité de maintenir le caractère obligatoire du PLQ en zone de développement. Finalement, le choix avait été fait d'assouplir la règle en prévoyant des dérogations. La disposition proposée prévoyait les termes « dans les secteurs de zone de développement déjà fortement urbanisés » avec la précision qu'il s'agissait d'une urbanisation selon les normes de la zone de développement applicable.

La suite des débats révèle que le but de cette disposition était d'éviter une longue procédure de PLQ portant sur une, voire deux parcelles, dans un périmètre de développement qui avait déjà été largement réalisé, c'est-à-dire quand toutes les parcelles avaient fait l'objet d'une construction conforme aux normes de la zone de développement et qu'il ne restait que quelques parcelles isolées du périmètre concerné qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un PLQ (MGC 2003-2004 VII p. 1809 ss, 1820-1821). L'échelle voulue par le législateur apparaît comme étant celle du « quartier » soit, selon les définitions courantes de ce mot, les environs immédiats, ou une partie d'une ville ayant sa physionomie propre et une certaine unité (ATA/758/2024 du 25 juin 2024 consid. 5.4.1).

**5.2.2** Quant au caractère potestatif de la disposition légale, le Tribunal fédéral a précisé que l'autorité intimée ne disposait pas de la marge d'appréciation lui permettant de renoncer à un PLQ, lorsque la condition d'existence d'un quartier de développement déjà fortement urbanisé n'était pas remplie (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 5.3). Cela implique donc que lorsque la condition est remplie, l'autorité intimée peut faire application de son pouvoir d'appréciation pour renoncer ou non à l'obligation d'établissement d'un PLQ.

**5.2.3** La chambre administrative a déjà retenu, dans le cas d'une surélévation de deux étages d'un immeuble créant deux logements, sis en zone 4A de développement 3, dans un périmètre constitué de nombreuses constructions édifiées selon les normes de la 3<sup>e</sup> zone qui répondait à la notion de quartier de développement déjà fortement urbanisé, que vu l'impact limité du projet, de sa situation, du préavis émis par la commune et de l'interdiction du formalisme excessif, le Conseil d'État pouvait renoncer à l'établissement d'un PLQ dans ce cas particulier (ATA/233/2011 du 12 avril 2011 consid. 5).

**5.2.4** En l'espèce, l'autorité intimée a retenu que la dérogation à l'obligation d'élaboration d'un PLQ aurait pu être envisagée, le secteur apparaissant être déjà fortement urbanisé. La dérogation n'étant toutefois pas justifiée pour d'autres motifs, la question n'avait pas à être tranchée.

- 6.** Il convient donc d'examiner les motifs ayant justifié la décision de refus de la dérogation, de manière à déterminer si, comme le soutiennent les recourants, celle-ci constitue un abus du pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité par les dispositions de la LGZD.

**6.1** Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3). Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité dépasse le cadre de ses pouvoirs. En outre, celle-ci doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (ATA/278/2022 du 15 mars 2022 consid. 2b et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3<sup>e</sup> éd., 2012, p. 743 ss et les références citées).

**6.2** Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA/284/2016 du 5 avril 2016 consid. 7c ; ATA/109/2008 du 11 mars 2008 consid. 4 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, n. 508 et la jurisprudence citée). 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 (ATA/206/2024 du 13 février 2024 consid. 4.4 ; ATA/423/2023 du 25 avril 2023 consid. 5.2).

**6.3** L'adoption d'un PLQ a notamment pour but de régler le gabarit et la destination des bâtiments à construire, les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants ainsi que les terrains réservés aux équipements publics, la végétation à sauvegarder ou à créer, les places de parcage, de même que l'IUS et l'ID (art. 3 LGZD).

**6.4** En l'espèce, plusieurs préavis figurant au dossier sont défavorables à la surélévation projetée et leur contenu a été largement repris par le département dans sa décision.

**6.4.1** Ainsi, la commune a préavisé, par deux fois, défavorablement le projet au motif que le cumul de l'ensemble des surélévations prévues et à venir créeraient des problèmes s'agissant des places de stationnement et de l'impact sur l'espace public et la sécurité des cheminements et une pression supplémentaire sur le trafic des transports individuels motorisés. L'arrivée du tram sur le chemin E\_\_\_\_\_ n'était d'ailleurs que peu compatible avec l'ajout non anticipé de ce trafic. L'impact en termes d'augmentation du nombre d'enfants serait difficilement absorbable par la collectivité considérant le manque de places scolaires dans le secteur et la densification prévue sur le quartier G\_\_\_\_\_. En outre, de nombreux chantiers étaient en cours dans le secteur à cause de l'arrivée du tram et des travaux des Services Industriels de Genève. Des chantiers supplémentaires, qui se feraient en plusieurs étapes successives, impacteraient durablement la vie des habitants. Dans son second préavis, la commune ajoutait que le projet ne proposait pas de plan d'aménagement paysager et d'espace commun en extérieur convainquant et qui apporterait une réelle plus-value à la population, alors que l'empiétement causé par l'augmentation du nombre de places de stationnement était prévu. Les surélévations péjoreraient les vues et réduiraient la luminosité apportée aux places de jeux.

**6.4.2** L'OU dans son dernier préavis défavorable a notamment exposé que l'ensemble construit en conformité avec le plan d'aménagement de 1959 présentait de nombreuses qualités urbanistiques, soit un rapport entre la hauteur et les espaces libres généreux, notamment. Si d'autres surélévations devaient être acceptées, cela péjorerait tous les espaces collectifs par les ombres portées, changerait fondamentalement l'équilibre volumétrique de l'ensemble et augmenterait sensiblement la population dans un secteur déjà dense, portant l'IUS de 1.53 à 1.97. Ces chiffres ont été revus par le TAPI qui les a corrigés de façon marginale, aboutissant à un IUS de 2.1 ou 1.9 selon la surface parcellaire prise en compte. Ces chiffres ne sont plus contestés.

L'OU retenait également que le quartier G\_\_\_\_\_ qui jouxtait celui E\_\_\_\_\_ comprenait de nombreux périmètres de PLQ en cours de réalisation, représentant une densité avec un IUS de 1.3 à 1.5. Il listait les nombreux chantiers en cours dans le secteur et soulignait la péjoration de la qualité de vie dans le quartier en mutation. Les critiques faites au projet rejoignaient pour le surplus celles retenues par la commune.

**6.5** Les recourants estiment quant à eux que la perte d'ensoleillement n'est pas prouvée et d'autre part que l'intérêt public à la construction de logements doit l'emporter sur cette éventuelle perte d'ensoleillement. Force est toutefois de constater que l'ajout de deux étages à des immeubles implique indubitablement des ombres portées sur les espaces alentours. S'agissant d'un quartier construit comme un ensemble, dont l'OU a relevé la cohérence et la générosité des espaces, cet élément figure comme un parmi d'autres retenus et ne fonde pas à lui seul le refus du département. Il n'est dès lors pas nécessaire de trancher la question de la durée de la perte d'ensoleillement pour savoir si elle atteint le degré requis par la jurisprudence pour être considérée comme une nuisance.

**6.6** Quant au déséquilibre des volumes et à la cohérence du secteur incluant le PDQ G\_\_\_\_\_, retenus par le département et le TAPI, les recourants estiment que l'autorisation délivrée pour la surélévation de la barre F et le fait que le PDQ prévoit des gabarits allant de R+4 à R+8, ne permettait pas de retenir une cohérence. À cet égard, il faut constater que la barre F n'a été surélevée en définitive qu'en son centre pour deux immeubles et que la cohérence du PDQ ne peut être limitée à l'exigence de l'uniformité des gabarits, mais correspond à une différenciation entre les gabarits prévus au cœur du quartier et les immeubles plus hauts prévus au bord de l'avenue des Communes Réunies, par exemple.

**6.7** Les recourants estiment que le raisonnement concernant la pression sur les infrastructures est erroné, celles-ci devant s'adapter aux constructions et non l'inverse. Ils perdent ainsi de vue qu'il n'existe pas de droit à la surélévation des immeubles dont ils sont propriétaires, la loi prévoyant justement que le département peut autoriser celle-ci à condition qu'elle ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue. Il s'agit d'une disposition laissant un pouvoir d'appréciation au département en lien avec la situation de l'immeuble dans son environnement urbain. Les directives sur lesquelles s'appuient les services et commissions appelées à examiner les projets tiennent notamment compte du quartier dans lequel s'insère l'immeuble concerné et donc des effets, non seulement sur le plan architectural, mais sur celui des infrastructures, de l'espace public en terme de mobilité, stationnement, etc, ainsi que sur le dimensionnement des espaces communs (guide et directives : Surélévation d'immeubles de logements, OAC du 26 septembre 2016, p. 3).

**6.8** En l'espèce, c'est donc à juste titre que le département a tenu compte des impacts qu'aurait une augmentation de la population sur les infrastructures du quartier, notamment sur le chemin E\_\_\_\_\_ qui vient d'être réaménagé avec l'arrivée du tram, sans tenir compte d'éventuelles constructions supplémentaires et de l'augmentation des véhicules privés qu'elles impliquent, d'autant plus si des surélévations devaient être autorisées pour tous les immeubles de l'ensemble E\_\_\_\_\_, ce qui pourrait, à terme, représenter près de 200 logements supplémentaires.

En conclusion sur ce point, il appert que, dans son analyse, l'autorité intimée a pris en considération la densité du quartier - notamment au vu du PDQ G\_\_\_\_\_ et des PLQ autorisant sous certaines conditions une augmentation de 10% de la surface brute de plancher - ainsi que les inconvénients qui pourraient découler du projet pour les habitants du quartier en général et ceux de l'ensemble d'immeubles visé en particulier, sous la forme d'une perte de qualité des espaces entre les bâtiments en raison notamment d'une diminution de l'ensoleillement. Elle a également tenu compte de la capacité des infrastructures publiques du secteur (transports et écoles notamment), qui ne pourraient pas absorber une augmentation du nombre d'habitants, surtout si l'ensemble des immeubles venait à être surélevé. Ces éléments avaient été relevés tant par la commune concernée que par l'OU, spécialisé en matière d'urbanisme, dans leurs préavis.

Il n'est donc pas possible de considérer, comme le font les recourants, que l'autorité se serait fondée sur des considérations qui manquent de pertinence ou sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, dès lors qu'elle a examiné l'impact des constructions projetées, notamment sous l'angle des IUS et ID, recalculés par le TAPI dans le jugement contesté, sur le périmètre, lequel, selon le schéma directeur cantonal, est voué à une densification intermédiaire et non à une densification forte. Sur ce point, il peut être renvoyé au jugement du TAPI (consid. 26, p. 24 à 36), les chiffres établis n'étant pas contestés. L'autorité intimée a également pris en compte pour prendre sa décision l'impact sur les espaces verts et les équipements publics, estimant qu'il ne se justifiait pas de renoncer à l'établissement d'un PLQ dans la situation particulière des immeubles et de l'impact qu'aurait cette surélévation sur le quartier, *a fortiori* si toutes les barres de logements de l'ensemble étaient surélevées.

Les recourants ne font d'ailleurs qu'avancer leur propre appréciation de ces différents éléments, estimant que la perte d'ensoleillement n'est pas significative, qu'il n'existe pas d'équilibre entre les volumes des immeubles prévus par le PDQ, ou encore que la pression sur les infrastructures n'avait pas à être prise en compte et n'était pas démontrée. En cela, ils tentent de substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité intimée, fondée sur les préavis spécialisés.

Ainsi, les éléments pris en considération par l'autorité intimée s'avèrent être ceux nécessaires et pertinents pour statuer sur une dérogation au caractère obligatoire de l'établissement d'un PLQ préalablement à l'octroi d'une autorisation de construire ; elle s'est fondée pour ce faire sur le préavis détaillé de l'OU et les autres préavis défavorables, reprenant les motifs qui y sont développés.

Il faut donc constater que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Le grief sera dès lors écarté.

7. Les recourants estiment néanmoins que l'autorisation de construire aurait dû leur être délivrée en application du principe de l'égalité de traitement et de celui de la confiance.

**7.1** Les recourants invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement. Une autorisation de surélever ayant été octroyée pour des immeubles situés dans le même ensemble.

**7.1.1** Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C\_449/2022 du 3 février 2023 consid. 2.2.1).

**7.1.2** Selon la jurisprudence, un justiciable ne saurait en principe se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors même que dans d'autres cas, elle aurait reçu une fausse application ou n'aurait pas été appliquée du tout. Cependant, cela présuppose de la part de l'autorité dont la décision est attaquée la volonté d'appliquer correctement, à l'avenir, les dispositions légales en question et de les faire appliquer par les services qui lui sont subordonnés. En revanche, si l'autorité persiste à maintenir une pratique reconnue illégale ou si il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle va persister dans celle-ci, le citoyen peut demander que la faveur accordée illégalement à des personnes tierces le soit aussi à lui-même, cette faveur prenant fin lorsque l'autorité modifie sa pratique illégale. Encore faut-il que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement, ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de personnes tierces prépondérant ne s'y oppose (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D\_4/2021 du 29 mars 2022 consid. 7.3 ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 4<sup>e</sup> éd., 2021, p. 574 s. n. 1162 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., p. 627 ss n. 4.1.1.4). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume qu'elle se conformera à son jugement (ATF 122 II 446 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_270/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021 consid. 3.1).

**7.1.3** En l'espèce, il n'est pas contesté par l'autorité intimée que des autorisations ont été délivrées le 27 mars 2015, portant sur la surélévation des immeubles (25 à 33, chemin E\_\_\_\_\_ ) de la barre F, par cinq autorisations distinctes. Cette surélévation diffère de celle projetée en ce qu'elle portait sur un étage plus attique

et non sur deux étages pleins. Elle n'a été réalisée que pour les immeubles 27 à 31, chemin E\_\_\_\_\_.

Outre cette différence, le secteur et notamment le quartier G\_\_\_\_\_, situé en face des immeubles concernés, de l'autre côté du chemin E\_\_\_\_\_, s'est développé depuis lors. Plusieurs PLQ ont notamment été adoptés, prévoyant la possibilité d'augmenter les surfaces de plancher grâce au bonus Minergie, lequel a été fortement utilisé, aux dires du département, non contestés.

Depuis lors également, soit le 26 septembre 2016, le département a adopté des directives sur la surélévation d'immeubles de logements proposant une méthode d'évaluation des requêtes en autorisation. Il y est prévu une analyse des projets selon quatre échelles de référence, qui vise à réintégrer une dimension urbaine dans l'évaluation de projets de surélévation, à travers une trame de critères invoqués selon des échelles progressives d'approche allant du quartier (A) au groupe d'immeubles (B), puis à l'espace public/privé (C) pour terminer par l'immeuble (D). Il s'agit par là, en premier lieu, de reconnaître l'appartenance à un quartier et d'identifier les conditions morphologiques propres au tissu urbain.

Depuis lors également des autorisations de surélever les immeubles de la barre E (15 à 23, chemin E\_\_\_\_\_) ont été refusées par décision du 17 mars 2022 de l'OAC au motif qu'elles violaient les art. 2 al 1 et 2 LGZD pour des raisons identiques à celles retenues pour la surélévation litigieuse. Contestées devant le TAPI, ces décisions de refus ont été confirmées par jugement du 16 mai 2024, devenu définitif (JTAPI/486/2024).

Il appert ainsi que le principe de l'égalité de traitement n'a pas été violé en l'espèce, l'autorité intimée ayant renoncé à autoriser la surélévation des immeubles de l'ensemble constitué par les barres de logement E\_\_\_\_\_ depuis l'autorisation unique délivrée en 2015 pour une surélévation moins imposante, et ce de manière constante. En outre, elle motive ses décisions de façon cohérente en lien notamment avec l'évolution urbanistique du quartier et le développement des infrastructures, en conformité avec les directives adoptées depuis les autorisations dont se prévalent les recourants.

C'est donc à juste titre que le TAPI a écarté ce grief.

**7.2** Les recourants invoquent enfin le principe de la confiance, en lien avec l'encouragement qu'ils auraient reçu de renoncer à leur projet initial portant sur la surélévation d'un seul des immeubles au profit du projet litigieux, portant sur l'entier de la barre d'immeubles.

**7.2.1** Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de celles-ci. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage

contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 4.1).

**7.2.2** En l'espèce, les recourants font valoir que, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation DD 11\_\_\_\_\_-5 portant sur la surélévation de l'immeuble 13, chemin de E\_\_\_\_\_, le préavis du 26 mai 2009 de la direction générale de l'aménagement du territoire (ci-après : DGAT), signé par le chef du secteur des requêtes du département, indiquait que le projet posait une série de questions sur les points suivants : quelle serait la maîtrise architecturale de la barre entière alors qu'un seul immeuble était concerné par le projet de surélévation ; quel impact aurait la surélévation de deux étages avec attiques si elle était étendue à l'ensemble du quartier E\_\_\_\_\_ ; où seraient localisées les places de stationnement nécessaires aux logements existants et futurs sans péjorer les espaces ouverts existants. Afin de répondre à ces questions ainsi qu'au préavis défavorable de la commission d'urbanisme du 14 mai 2009, les mandataires étaient invités à faire une étude sur l'ensemble du périmètre qui permettrait de mesurer les conséquences que pourrait générer un tel projet lorsqu'il était appliqué à une grande échelle.

Le 14 octobre 2009, la DGAT réitérait son préavis défavorable en se fondant sur les arguments développés dans le préavis de la commission d'urbanisme du 17 septembre 2009, considérant que les bâtiments situés le long du chemin E\_\_\_\_\_ constituaient un ensemble fini du point de vue architectural, qui n'offrait plus de potentiel constructible, présentant un IUS déjà élevé qui ne saurait être augmenté. La réalisation de nouveaux logements impliquait également des réponses en termes d'équipements publics (écoles, crèches, etc.) pour lesquels aucune précision n'était fournie.

Le 14 mai 2010, l'OAC indiquait, dans la même procédure, que le département était d'avis que l'autorisation de construire devait être délivrée sans pour autant qu'un PLQ n'ait à être adopté. Le maire de la commune s'était exprimé dans le même sens le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Le projet DD 11\_\_\_\_\_-5 a ensuite été abandonné, aux dires des recourants, pour présenter un projet commun de surélévation de la barre entière, ce qui avait été fait par la requête litigieuse le 24 février 2020.

Il faut d'abord constater qu'une dizaine d'années sépare les deux procédures et que, contrairement à ce qu'affirment les recourants, il n'y a pas d'assurances reçues de la part du département quant à la délivrance d'une autorisation de construire. Les

préavis de la DGAT exposaient en détail, en se référant également à celui de la commission d'urbanisme, les écueils que rencontrait le premier projet, non pas seulement parce qu'il portait sur un seul immeuble, mais surtout parce qu'il ne prenait pas en compte l'ensemble construit selon le plan d'aménagement « Région les E\_\_\_\_\_ » de 1959. Le préavis ne laissait d'ailleurs pas entrevoir de possibilité de construire, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la DGAT exposant que le quartier ne disposait plus de potentiel constructible. Même si d'autres préavis étaient favorables au projet, et que l'OAT envisageait alors, se référant à un projet significativement moins ambitieux, d'accepter une dérogation à l'obligation d'établissement préalable d'un PLQ, rien ne permettait aux recourants de considérer qu'une assurance leur aurait été donnée sur ce point par le département ni qu'un engagement concret aurait été pris quant à la délivrance de l'autorisation de construire, étant rappelé qu'une telle autorisation n'est délivrée qu'à l'issue d'une procédure d'instruction pour un projet concret examiné sur la base des plans et documents requis listés à l'art. 9 al. 2 let. a à z du RCI. Le fait qu'une autorisation de construire portant sur une surélévation, de moindre importance, ait été octroyée pour des immeubles voisins ne constitue pas non plus un blanc-seing pour tous les projets soumis par la suite.

Dans ces circonstances, c'est à juste titre que le TAPI a retenu que le principe de la bonne foi n'avait pas été violé. Le grief sera écarté.

- 8.** Les recourants contestent le bordereau du 17 mars 2022 fixant une taxe d'enregistrement de CHF 250.- et un émolument de surélévation de CHF 19'550.-, en lien avec la décision de refus DD 6\_\_\_\_\_.

**8.1** Les contributions causales telles que les émoluments perçus à l'occasion d'une décision sont régies par les principes de couverture des frais et d'équivalence lorsque la loi formelle ne précise pas elle-même suffisamment les critères de calcul (ATF 149 I 305 consid. 3.2-3.3). Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves. Le principe d'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques - implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables. Il n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 143 I 220 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral précité consid. 6.1).

**8.2** Selon l'art. 154 LCI, le département perçoit un émolument pour toutes les autorisations et permis d'habiter ou d'occuper qu'il délivre ainsi que pour les

recherches d'archives ayant trait aux autorisations de construire (al. 1). Ces émoluments sont fixés par le Conseil d'État (al. 2). Ils sont dus également en cas de refus d'autorisation (art. 254 al. 1 RCI).

À teneur de l'art. 254 RCI, le département perçoit, lors de la constitution des dossiers et notamment pour toute autorisation ou refus d'autorisation qu'il délivre en application de la loi et de ses règlements d'application, les émoluments calculés selon les dispositions du présent chapitre. Exceptionnellement, l'émolument peut être réduit lorsqu'il paraît manifestement trop important par rapport à l'objet de la demande d'autorisation de construire. L'autorité statue librement.

Conformément à l'art. 257 RCI, pour l'enregistrement des demandes d'autorisation de construire, lesquelles comprennent également les demandes de renseignements, l'émolument s'élève à CHF 250.- par demande. Aucune demande d'autorisation n'est enregistrée tant que l'émolument y relatif n'a pas été acquitté (al. 1). Les émoluments des al. 3 à 11 sont perçus sans préjudice de l'émolument d'enregistrement prévu à l'al. 1 (al. 2 1<sup>e</sup> phr.). Pour les décisions sur demandes d'autorisation de construire, l'émolument est, sous réserve des al. 4 à 12, proportionnel à la surface de plancher utile dont l'édification, le cas échéant la démolition, est projetée ; l'émolument de base s'élève à CHF 50.- par unité de surface de 10 m<sup>2</sup> ; il est indivisible (al. 3).

Le 6 juillet 2017, la chambre constitutionnelle de la Cour de justice a validé la teneur des nouveaux art. 254 al. 1, 257 al. 1 et 10 RCI (à l'exception de l'art. 257 al. 10, pour lequel une nouvelle teneur est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018). Elle a notamment considéré que l'émolument d'enregistrement de CHF 250.- (art. 257 al. 1 RCI) respectait les principes de couverture des frais et d'équivalence et que la perception d'un émolument en cas de refus d'autorisation (art. 254 al. 1 RCI) reposait sur une base légale suffisante (ACST/12/2017 consid. 7d ss).

**8.3** Lorsque les émoluments qui sont prélevés ne représentent qu'une contribution au coût de fonctionnement global de l'administration en cause, il appartient en principe au législateur de déterminer le montant desdits émoluments dans une loi formelle ou, au moins, d'imposer des limites à leur détermination par le pouvoir délégué. *A minima*, ces limites prendront la forme d'un cadre ou d'un plafond, voire préciseront les bases de calcul des émoluments en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.3.2).

**8.4** Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions causales ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.3 ; ACST/12/2017 précité consid. 3d et les références citées). Les dépenses à prendre en compte ne se limitent pas aux frais directs ou immédiats générés par l'activité administrative considérée ; elles englobent les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer, ainsi que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis et des équipements. La subdivision

administrative concernée se définit par référence à toutes les tâches administratives matériellement liées les unes aux autres, formant un ensemble cohérent. Les émoluments perçus pour des prestations fournies dans une subdivision administrative ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux coûts de chacune de ces prestations. Certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement. La collectivité peut compenser par un émolument perçu sur des affaires importantes l'insuffisance des émoluments prélevés pour d'autres opérations qui, en raison du peu d'intérêt qu'elles présentent, ne permettent pas de réclamer des émoluments couvrant tous les frais qu'elles occasionnent. Un certain schématisme est par ailleurs inévitable, le calcul des coûts considérés ne relevant pas des sciences exactes mais comportant une part d'appréciation. Les excès que cela pourrait impliquer sont, le cas échéant, corrigés par l'application du principe de l'équivalence (ACST/12/2017 précité consid. 3d et les références citées).

**8.5** Le principe de l'équivalence veut que le montant de la contribution causale exigée d'une personne déterminée se trouve en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le montant concrètement demandé et la valeur objective de la prestation administrative (rapport d'équivalence individuelle ; ATF 143 I 227 consid. 4.2.2). Cette valeur se mesure à l'utilité (pas nécessairement économique) qu'elle apporte à l'intéressé, ou d'après les dépenses occasionnées à l'administration par la prestation concrète en rapport avec le volume total des dépenses de la branche administrative en cause. Autrement dit, il faut que les contributions causales soient répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations qui leur sont fournies ou des avantages économiques qu'ils en retirent. Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience, voire des tarifs forfaitaires (ACST/12/2017 précité consid. 3e et les références citées).

**8.6** Dans son arrêt 1C\_41/2024 précité, confirmant l'ATA/1280/2023 du 28 novembre 2023, le Tribunal fédéral a jugé que l'émolument de CHF 40'700.- fixé par le département était compatible avec les principes d'équivalence et de couverture des frais, compte tenu des circonstances concrètes, à savoir une demande d'autorisation de construire préalable ayant fait l'objet de deux versions successives et de plus de 25 préavis et prises de position recueillies par le département. Compte tenu en outre de l'importance du projet immobilier, soit la construction de deux immeubles comprenant 48 logements reliés par une arcade commerciale avec un parking souterrain sur deux niveaux, le montant perçu ne pouvait dans son résultat être considéré comme contraire aux principes susmentionnés, même si le caractère linéaire de l'émolument résultant de l'application de l'art. 257 al. 3 RCI était en lui-même critiquable.

**8.7** En l'espèce, selon le dossier, le projet portait sur une surélévation de deux étages de cinq immeubles et la construction de 40 logements, abattage d'arbres et

création de places de stationnement. Deux versions successives ont été présentées. La SBP utile étant de 3'909 m<sup>2</sup>, le calcul auquel a procédé le département n'est pas critiqué en soit et revient à fixer un montant total de CHF 19'800.- correspondant à la somme réclamée. Le département a recueilli plus de 20 préavis dans le cadre de l'instruction de la demande. Il a exposé dans sa décision les motifs de son refus, démontrant par-là que tous les aspects pertinents ont été analysés. Les recourants ne font d'ailleurs pas valoir que l'instruction n'aurait pas été complète.

Ainsi, malgré le caractère linéaire du calcul du montant de l'émolument qui résulte de l'application de l'art. 257 al. 3 RCI, et au vu notamment de la SBP et des caractéristiques du projet ainsi que de l'examen approfondi qui a dû être fait par le département des conditions d'une dérogation à l'obligation d'établissement d'un PLQ, il n'apparaît pas ici que l'émolument puisse être qualifié d'arbitraire ou qu'il contreviendrait aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence. En outre, rien ne permet de retenir que le département aurait abusé du large pouvoir d'appréciation qui lui est laissé par l'art. 254 RCI, s'agissant d'une éventuelle réduction de l'émolument, laquelle ne pourrait en tout état être motivée par la quantité de travail réalisé par les architectes mandatés par les recourants, dès lors qu'il ne s'agit pas là d'une caractéristique de l'objet concerné au sens de l'art. 254 RCI.

Le grief sera écarté.

En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge conjointe des recourants (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 26 juin 2024 par A\_\_\_\_\_, B\_\_\_\_\_ SA et la CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE GENÈVE contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 6 mai 2024 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge conjointe de A\_\_\_\_\_, B\_\_\_\_\_ SA et la CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE GENÈVE ;

dit qu'il n'est pas alloué d'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), la présente décision peut être portée 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Andreas FABJAN, avocat des recourants, au département du territoire - OAC ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Catherine TAPPONNIER, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :