

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1808/2014-LCI

ATA/246/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 février 2017

3^{ème} section

dans la cause

A_____ SA

représenté par Me Michel D'Alessandri, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

et

Mme E_____ G_____ et Monsieur F_____ G_____

représentés par Me Guillaume Rychner, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
10 juillet 2015 (JTAPI/839/2015)**

EN FAIT

- 1) A_____ SA (ci-après : la société), sise _____, route de B_____ à C_____, a pour but l'exploitation et la mise en valeur d'ateliers horlogers ainsi que tous immeubles commerciaux ou industriels ; acquisition, administration, location et gestion de biens immobiliers.

Elle est propriétaire des parcelles n^{os} 1_____, 2_____, 3_____, 4_____, 5_____, 6_____, feuilles 7_____ et 8_____, de la commune de C_____, d'une surface totale de 123'849 m², situées en 5^{ème} zone.

- 2) D_____ SA (ci-après : D_____) est une société anonyme, dont le but est la création, la production, la fabrication et la commercialisation de produits d'horlogerie, d'orfèvrerie, d'argenterie, de bijouterie et d'articles de cadeaux ainsi que la gestion de la marque « D_____ » dans le cadre du contrat de licences accordé.

Son siège est situé au _____, route de B_____ à C_____, soit sur la parcelle 4_____, propriété de A_____ SA.

- 3) Mme E_____ G_____ et M. F_____ G_____ (ci-après : les époux G_____) sont copropriétaires de la parcelle n^o 9_____, sise _____, route de B_____, également située en 5^{ème} zone de construction et qui se trouve en face des parcelles n^{os} 2_____ et 6_____ appartenant à la société.

- 4) Le 10 juillet 2003, l'autorisation de construire DD 10_____, ayant pour objet la construction de deux bâtiments d'ateliers artisanaux, l'assainissement du sous-sol d'un bâtiment, l'extension du parking souterrain et la réalisation de places de parc extérieures sur les parcelles n^{os} 2_____ et 3_____ appartenant à la société, à la route de B_____ C et _____ D, a été délivrée.

- 5) En 2008, sans être au bénéfice d'autorisation, la société a procédé à la construction provisoire d'une part de trois radiers de fondation pour des halles d'exposition démontables et d'autre part de trois halles d'exposition démontables sans radier de fondation.

- 6) Par courrier du 9 mai 2008, le département des constructions et des technologies de l'information, devenu par la suite le département de l'urbanisme, puis le département de l'aménagement du territoire et de l'énergie (ci-après : le département ou DALE), a informé l'architecte de la société, M. H_____, que la construction d'une dalle en béton située à 80 cm de profondeur et les travaux de terrassement réalisés sur la parcelle n^o 6_____ étaient soumis à autorisation de construire.

Par conséquent, une requête en autorisation de construire concernant d'une part la construction d'une dalle en béton en vue de l'installation de trois halles démontables et d'autre part, les travaux de terrassement en vue de l'installation du parking provisoire, devait être déposée dans un délai de trente jours.

7) Suite à ce constat d'infraction, la société a déposé le 9 décembre 2008, par l'intermédiaire de son architecte, une demande d'autorisation de construire définitive (DD 11_____). Elle portait sur la construction de quatre radiers de fondation pour des halles d'exposition démontables et de deux parkings provisoires de cent septante-cinq places, sur les parcelles dont elle était propriétaire.

8) Par courrier du 16 janvier 2009 adressé au département, l'architecte a répondu aux demandes d'information de ce dernier, adressées le 18 décembre 2008 :

- les radiers ne seraient jamais démolis, mais uniquement recouverts de terre végétale, avec du gazon en plaques, lorsque les halles seraient démontées, après les périodes d'exposition ;

- les parkings provisoires seraient supprimés lorsque les places de parc prévues dans la demande d'autorisation DD 10_____ seraient réalisées, soit en 2012.

9) Le 29 juillet 2013, le DALE a refusé la DD 11_____. Le projet ayant déjà été réalisé, une infraction a été constatée et une amende de CHF 5'000.- infligée.

Il ne disposait pas des informations nécessaires pour se prononcer sur la délivrance de l'autorisation. Aucune suite n'avait été donnée à ses courriers demandant des indications complémentaires notamment quant à la durée des expositions et des parkings provisoires.

10) Par courrier du 23 août 2013, l'architecte de la société a contesté l'amende et a sollicité auprès du département un délai pour la remise à l'état d'origine du terrain. Les travaux de construction, conformément à la DD 10_____, avaient été repris le 18 février 2013. Les travaux relatifs en sous-sols, comprenant des parkings et des dépôts, seraient exploitables fin 2014, début 2015. Le parking provisoire de cent septante-cinq places pourrait alors être supprimé.

Les prochaines expositions étaient prévues les _____ 2014 et _____ 2014. Il s'agissait des I_____ (ci-après : I_____). L'utilisation des halles démontables était indispensable. La société s'engageait à démonter les trois halles d'exposition pour la fin du mois d'avril 2014, la halle IV n'ayant pas été construite. Les halles teintées en orange sur l'extrait cadastral n'avaient pas de radier de fondation en béton. Elles seraient démontées.

En cas de réponse positive, une demande d'autorisations de construire définitive serait déposée pour conserver la halle III, qui était bien intégrée dans le site, avec la végétation et l'arborisation existante.

- 11) Par décision du 11 septembre 2013, le DALE a maintenu l'amende et a invité la société à se conformer à la décision de remise en état ou à déposer un nouveau dossier sous forme de DD dans les trente jours. La société devait fournir les autorisations délivrées concernant les constructions provisoires de l'intégralité des halles démontables.

Cette décision n'a pas été contestée.

- 12) Le 4 novembre 2013, la société a déposé deux demandes définitives d'autorisation de construire, l'une portant sur la construction provisoire de trois radiers de fondation pour des halles d'exposition démontables et trois halles d'exposition démontables sans radier de fondation sur les parcelles n^{os} 4_____ et 2_____ (DD 12_____) et l'autre sur la construction d'un parking provisoire (DD 13_____).

La présente procédure concerne la demande d'autorisation de construire DD 12_____.

- 13) Le 13 novembre 2013, le DALE a invité l'architecte à lui faire parvenir dans le cadre de la DD 12_____ :

- l'intégralité des élévations des halles provisoires avec l'indication des « TN » et « TF » ;
- les plans des niveaux établis par un géomètre ;
- le calcul des surfaces conformément à l'art. 59 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ;
- le plan schématique des canalisations existantes et à construire des eaux polluées et non polluées jusqu'aux écoulements publics, avec indication des niveaux de raccordement et de la présence d'éventuelles pompes, en différenciant clairement les canalisations existantes et à construire, conformément à la directive cantonale pour l'évacuation des eaux des biens-fonds ;
- le calcul détaillé de la taxe d'écoulement ;
- le formulaire de gestion des eaux non polluées ou le document spécifiant le cours d'eau récepteur, les surfaces connectées et non connectées avec leur coefficient de ruissellement et le coefficient de ruissellement moyen de la parcelle. Si nécessaire, les détails de l'ouvrage de gestion des eaux avec les calculs hydrauliques y relatifs ;

- le document « traitement des eaux de chantier » intégralement rempli.

- 14) Le 6 décembre 2013, la direction générale de la nature et du paysage (ci-après : DGNP) a demandé un complément d'information.

La végétation à proximité de la halle III devait être préservée ; dès lors, le revêtement souhaité pour le radier ne pouvait être réalisé. Aucune construction ne devait être réalisée dans le domaine vital des arbres, conformément aux directives de la DGNP.

- 15) Le 10 décembre 2013, le DALE a invité la requérante à donner suite au préavis de la DGNP du 6 décembre 2013 dans un délai de trente jours. Cette communication suspendait le délai de réponse fixé par la LCI.

- 16) En date du 23 décembre 2013, M. G_____, propriétaire voisin des parcelles concernées a fait parvenir au DALE ses observations s'agissant de la DD 12_____. Une partie des travaux avait déjà été effectuée avant même le dépôt de la requête. Une demande précédente (DD 11_____) visant la construction de quatre radiers de fondation pour des halles d'exposition démontables et parking provisoire de cent septante-cinq places sur les mêmes parcelles avait été refusée le 29 juillet 2013.

- 17) En date du 27 janvier 2014, le département a adressé un rappel à la société. Ses demandes des 13 novembre 2013 et 10 décembre 2013 étaient restées sans réponse. À défaut d'obtenir les informations souhaitées dans un délai de trente jours, le département instruirait le dossier en l'état.

- 18) Par courrier du 31 janvier 2014, l'architecte de la requérante a fait parvenir au DALE un dossier comprenant les documents complémentaires suivants :

- l'intégralité des élévations des halles provisoires avec l'indication des « TN » et « TF » ;
- le plan des niveaux existants établis par un géomètre officiel ;
- la feuille de calcul des surfaces conformément à l'art. 59 LCI ;
- le plan des canalisations existantes sur lesquelles se raccordaient les eaux pluviales (ci-après : EP) des halles provisoires ;
- le calcul détaillé de la taxe d'écoulement ;
- les arbres existants désignés sur le plan de la halle III, conformément au préavis de la DGNP.

- 19) Le 5 février 2014, le DALE a exigé un projet modifié dans un délai de trente jours, dont les surfaces répondent à l'art. 59 LCI.

Chaque bâtiment devait être défini et l'ensemble des plans-coupes-élévations des bâtiments devaient être fournis afin de vérifier les surfaces décrites dans leur calcul.

La requérante devait également préciser où en étaient les projets sur les parcelles concernées (démolition de la villa n° 14_____, construction des bâtiments C et D, etc.).

Au terme du délai, le dossier serait instruit en l'état.

- 20) Dans le cadre de l'instruction de la requête DD 12_____, la DGNP a sollicité le 19 février 2014, dans le cadre de son préavis, un complément d'information. Au vu de la proximité de deux arbres en bordure de la halle III, un radier nécessitant un décaissement ne pouvait être réalisé. L'abattage des arbres pouvait toutefois être demandé si cette construction provisoire était appelée à être pérenne.

- 21) Le 24 février 2014, l'architecte a répondu au département.

Les bâtiments existants, dont le château rose et les bâtiments construits A et B, avaient fait l'objet de l'autorisation de construire DD 15_____ en 1998. Les bâtiments C et D en construction avaient fait l'objet de l'autorisation DD 10_____ en 2003. Le département était ainsi invité à se référer à ces dossiers, dans lesquels il avait contrôlé les surfaces des planchers. Un extrait cadastral visé « ne varietur » relatif à l'autorisation DD 10_____ était joint au courrier.

Les travaux pour les bâtiments C et D avaient été effectués entre le 13 février et le 30 juin 2013 et reprendraient dès le début du mois de mai 2014.

La villa n° 14_____ était occupée par le bureau de chantier et le réfectoire pour les ouvriers. Elle serait démolie à la fin des travaux.

- 22) Le 4 mars 2014, le DALE a relevé que le taux de surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) était dépassé. Dans un délai de trente jours, un projet modifié ou tout élément attestant le respect de ce taux devait être fourni. Le bâtiment n° 14_____ serait comptabilisé dans les SBP tant qu'il ne serait pas démoli.

Le même jour, le département a invité la société à donner suite dans les trente jours au préavis de la DGNP du 19 février 2014.

Ces communications suspendaient le délai de réponse fixé par la LCI.

- 23) Aucune suite n'a été donnée à ces courriers.

- 24) Le 11 avril 2014, dans le cadre de l'instruction de la requête DD 12_____, la direction générale de l'eau (ci-après : DGEau) s'est prononcée défavorablement en l'état du dossier et a sollicité un complément d'information.

Le volume des travaux étant supérieur à 5'000 m³, le document relatif au traitement des eaux de chantier devait être fourni et les modalités de raccordement des eaux polluées et non polluées devaient être discutés avec la DGEau. M. J_____, du service de la planification de l'eau de la DGEau, devait être contacté pour fixer une séance dans laquelle ces modalités seraient définies.

- 25) Par décision du 23 mai 2014, le DALE a refusé l'autorisation sollicitée (DD 12_____).

Il ne disposait pas des informations requises pour se prononcer sur la délivrance de l'autorisation de construire et constatait également que, de toute manière, le dossier n'était pas autorisable en l'état.

Aucune suite n'avait été donnée à son courrier du 4 mars 2014, dans lequel il demandait une modification du projet respectant l'art. 59 LCI, ainsi que tout élément attestant le respect du taux, malgré la fixation d'un délai à trente jours. Or, il y était indiqué que tant que le bâtiment n° 14_____ n'était pas démolie, il devait être comptabilisé dans les SBP. Par conséquent, le taux maximal était dépassé, en violation de l'art. 59 LCI.

De plus, la zone villas était une zone résidentielle destinée aux villas. La loi permettait au propriétaire, à l'ayant droit ou au locataire d'une villa, à condition que celle-ci constitue sa résidence principale, d'en utiliser une partie aux fins d'y exercer des activités professionnelles, pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage. Or, les constructions projetées dépassaient les possibilités offertes par cette disposition, raison pour laquelle la direction de la planification directrice cantonale et régionale (ci-après : PDCR) avait rendu un préavis défavorable le 19 février 2014 en relevant la non-conformité à la zone. Le département avait également des doutes quant à l'absence de nuisances que les constructions projetées étaient susceptibles d'entraîner de manière directe ou indirecte.

La DGEau et la DGNP n'avaient pas été en mesure d'émettre leur préavis, n'étant pas en possession de tous les documents nécessaires.

Enfin, les distances entre bâtiments n'étaient pas respectées et la commission d'architecture ne s'était pas prononcée sur l'octroi d'une dérogation.

Par décision du 25 juillet 2014, le DALE a également refusé l'autre autorisation sollicitée (DD 106'373).

- 26) Par courrier du 23 mai 2014, le département a informé la société D_____, qu'il notifiait le même jour à M. H_____ une décision de refus, concernant la construction d'une dalle en béton et d'un parking provisoire.

Le département lui ordonnait de démonter l'ensemble des éléments figurant dans la DD 12_____, soit les six halles y compris les trois radiers, et ce dans un délai de 90 jours à compter de la date de la parution dans la FAO.

Par ailleurs, une amende administrative de CHF 20'000.- était prononcée. Ce montant tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction commise.

- 27) Le 20 juin 2014, la société a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision de refus d'autorisation de construire rendue par le département le 23 mai 2014 (DD 12_____). Elle a conclu préalablement à ce qu'une comparution personnelle des parties et un transport sur place soient ordonnés et principalement, à l'annulation de la décision de refus et au renvoi de la cause au DALE pour complément d'instruction. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».

Elle reprochait en substance à l'autorité d'avoir prononcé sans autre une décision de refus d'autorisation, deux mois et demi après sa dernière communication, alors que la demande définitive d'autorisation de construire était en cours d'instruction, et que le département restait dans l'attente du dépôt d'un projet modifié.

- 28) Le 28 juillet 2014, les époux G_____ ont sollicité leur intervention dans la procédure et conclu au rejet du recours. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».
- 29) Par décision du 26 août 2014, le TAPI a admis la demande d'intervention.
- 30) Le 9 septembre 2014, le DALE a transmis son dossier et a conclu au rejet du recours, « sous suite de frais et dépens ».
- 31) Le 10 octobre 2014, les époux G_____ ont complété leurs précédentes écritures et confirmé leurs conclusions.
- 32) Le 4 novembre 2014, la société a fait part de ses observations sur les déterminations des époux G_____ du 10 octobre 2014.
- 33) Une audience de comparution personnelle des parties s'est tenue le 4 décembre 2014 devant le TAPI, en présence de M. K_____, directeur de la société, assisté de son conseil, de M. H_____, des époux G_____, assistés de leur conseil, et d'un représentant du département.
- a. La société a persisté dans les termes de son recours. La demande d'autorisation litigieuse gardait tout son sens dès lors qu'il n'était pas exclu qu'une ou plusieurs halles soient autorisables.

b. Selon M. K_____, la concrétisation de l'autorisation de construire DD 10_____ délivrée le 10 juillet 2003 avait été retardée en raison de la crise économique, ce qui expliquait également que les différents radiers et halles provisoires n'avaient pas été démontés.

La première partie des travaux de restauration du château L_____-B_____ devrait être achevée à la fin du mois de juin 2015. Toutes les halles provisoires pourraient être à ce moment-là démontées.

Les six halles étaient utilisées pour les expositions annuelles de la maison D_____. En dehors des périodes de salon, une halle qui était équipée d'une cuisine était utilisée pour la restauration du personnel. Deux autres halles servaient de salles de conférence et étaient utilisées régulièrement.

c. M. H_____ a précisé que le chantier (DD 10_____) était ouvert. Des forages géothermiques, soit cinquante-six trous à 200 m de profondeur, avaient ainsi été réalisés. Six halles étaient installées sans autorisation.

d. Le représentant du département a suggéré à M. H_____ de se rendre rapidement auprès du département.

e. Les époux G_____ ont rappelé que les constructions litigieuses se trouvaient en zone villas et que la situation, annoncée comme provisoire, durait depuis plus de sept ans.

34) Par courrier du 6 février 2015, le TAPI a invité la société à se déterminer sur les suites qu'elle souhaitait donner à son recours.

35) Le 20 février 2015, la société a fait part de ses déterminations.

Lors de l'audience de comparution personnelle du 4 décembre 2014, elle s'était engagée à discuter avec le département et à déposer de nouveaux plans avant le 31 janvier 2015. Son architecte avait ainsi pris contact avec l'inspecteur du département en charge du dossier, qui lui avait indiqué qu'il n'y avait pas lieu de déposer de nouveaux plans, dès lors que le département persistait dans sa décision de refus prononcée le 23 mai 2014.

La société avait procédé au démontage des halles V et VI afin de respecter le taux de surface brute de plancher.

La demande devait par conséquent faire l'objet d'une instruction complémentaire.

36) Le 10 mars 2015, les époux G_____ ont persisté dans leurs conclusions.

Ces constructions étaient faussement qualifiées de provisoires. Malgré de nombreuses promesses de démontage en fin d'exposition, elles étaient figées depuis près de sept ans.

- 37) Le même jour, le DALE a fait part de ses observations et persisté dans ses conclusions.

La société admettait que le projet déposé n'était pas autorisable en l'état et que des démarches complémentaires étaient nécessaires, mais elle n'avait rien entrepris de concret. Si la société souhaitait que le département instruisse un nouveau projet modifié, il lui suffisait de déposer une nouvelle demande d'autorisation de construire. Seul un projet autorisé pouvait faire l'objet d'une demande complémentaire.

- 38) Par jugement du 10 juillet 2015, le TAPI a rejeté le recours, mis à la charge de la société un émolument de CHF 1'000.- et l'a condamnée à verser aux époux G_____ une indemnité de CHF 1'000.- à titre de dépens.

Le TAPI a refusé d'ordonner un transport sur place, dès lors que les pièces figurant au dossier, de même que la consultation du système d'information sur le territoire genevois (ci-après : SITG) étaient suffisantes pour lui permettre d'appréhender les problématiques liées à la présente procédure.

La société, bien que dûment invitée - par deux fois - par le département, à déposer un projet modifié, ainsi qu'à apporter les compléments requis par la DGNP, était restée inactive. Elle n'avait pas sollicité de délai pour s'exécuter. Ce faisant, elle avait clairement manqué à son devoir de collaboration et il ne pouvait être reproché au DALE d'avoir statué en l'état du dossier.

Le recours devant être rejeté pour cette raison, il n'était pas nécessaire d'examiner les autres griefs.

- 39) Par acte du 11 septembre 2015, la société a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant préalablement à ce qu'un transport sur place soit ordonné, principalement à l'annulation de ce jugement et de la décision de refus d'autorisation de construire du département du 23 mai 2014 (DD 12_____), puis au renvoi de la cause au département pour qu'il poursuive l'instruction de la demande définitive d'autorisation de construire DD 12_____ et rende une nouvelle décision. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».

a. Le jugement querellé était essentiellement motivé par l'absence de dépôt d'un projet modifié tel que sollicité par courrier du département du 4 mars 2014. Or, cette requête nécessitait des démarches et réflexions complémentaires d'une certaine ampleur, qui n'avaient pas pu être finalisées dans le délai de trente jours imparti. Par conséquent, le seul reproche pouvant être fait à la société était celui

de ne pas avoir informé le département du fait que sa requête prendrait un certain temps et que le délai de trente jours ne pourrait être respecté. Cependant, tout au long de l'instruction de la demande définitive d'autorisation de construire, la société, respectivement son mandataire architecte, avaient scrupuleusement donné suite aux demandes de complément du département.

Conformément à la loi, l'absence de dépôt d'un projet modifié dans le délai de trente jours avait pour seule conséquence la suspension du délai de réponse par le département, et non le prononcé d'une décision de refus d'autorisation de construire en l'état du dossier. Ce d'autant plus que la demande de complément du département du 4 mars 2014 indiquait uniquement qu'elle valait suspension du délai de réponse, et non qu'il serait statué en l'état du dossier.

Par ailleurs, le bâtiment n° 14_____ était occupé par le bureau de chantier et servait de réfectoire pour les ouvriers. Il serait démoli à la fin des travaux, entraînant ainsi automatiquement une diminution des surfaces brutes de plancher. Les halles V et VI avaient été démontées. Par conséquent, la demande devait faire l'objet d'une instruction complémentaire.

Les doutes évoqués par le département dans sa décision, quant aux nuisances susceptibles d'être provoquées par les constructions projetées, n'avaient pas lieu d'exister, dès lors que le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après : SABRA) avait émis un préavis à teneur duquel il disait ne pas être concerné par le projet de construction.

La DGEau et la DGNP n'avaient pas prononcé un préavis défavorable, ni sollicité des compléments d'information. La commission d'architecture n'était pas concernée par le projet de construction. Enfin, le préavis de la PDCR n'était pas fondé, dès lors qu'il était défavorable à une construction pérenne alors que le projet de construction était provisoire.

Ainsi, la demande devait faire l'objet d'une instruction complémentaire.

b. La parcelle était située en 5^{ème} zone de construction. Le département devait ainsi faire application de la disposition légale relative aux constructions de peu d'importance, dès lors notamment que les halles d'exposition provisoires pourraient être assimilées à des vérandas avec une incidence directe sur le calcul du rapport des surfaces.

c. Pour ces motifs, le TAPI ne pouvait sans autre retenir que le projet tel que déposé ne remplissait pas les exigences de l'art. 59 LCI.

40) Le 18 septembre 2015, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.

- 41) Le 26 octobre 2015, le département a conclu au rejet du recours interjeté par la société et à la confirmation du jugement du TAPI.

La société soutenait un raisonnement absurde, soit que le refus de donner suite aux informations complémentaires requises par le département entraînait l'interdiction pour ce dernier de statuer. Les seuils étaient dépassés et il ne pouvait être considéré que le projet portait sur des constructions de peu d'importance. Le projet ne pouvait pas être autorisé sur la base des plans déposés.

- 42) Le 26 octobre 2015, les époux G_____ ont déposé leurs observations et conclu à la confirmation du jugement entrepris. Le recours devait être déclaré abusif. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens », lesquels devaient comprendre une équitable indemnité de procédure en faveur des intervenants d'un montant de CHF 5'000.-, valant participation aux honoraires d'avocat.

Les constructions ne pouvaient être considérées comme étant de peu d'importance. Une des halles était utilisée quotidiennement et servait à la restauration du personnel. Deux autres halles servaient régulièrement de salles de conférences.

La société utilisait depuis huit ans des constructions illégales, en promettant parallèlement de procéder à leur démontage. Elle usait des procédures dans le dessein de tirer un avantage économique de cette situation, aussi longtemps qu'elle le pourrait. Ces démarches étaient constitutives d'abus de droit et d'emploi abusif des procédures.

- 43) La société a répliqué le 2 novembre 2015 en persistant à solliciter, préalablement, un transport sur place.

- 44) Le juge délégué a effectué un transport sur place le 26 février 2016, avec prise de photographies, en présence du représentant de la société, assisté du conseil de celle-ci, de juristes auprès de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), de M. J_____, chef du secteur coordination et préavis de la DGEau et représentant le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA), ainsi que des époux G_____, assistés de leur conseil.

a. M. J_____ a été entendu et a apporté des précisions au préavis de la DGEau du 11 avril 2014. Le préavis était défavorable en raison du manque d'informations. Les deux demandes de compléments, contenues dans ce dernier, portaient sur l'évacuation des eaux de pluie durant la phase de chantier et lors de la réalisation des radiers en béton, ainsi que sur la gestion globale des eaux pluviales du projet.

b. Selon le représentant de la recourante, la commune était en train de construire des canalisations, qui remontaient en direction du nord et atteignaient pour l'instant le niveau de la manufacture M_____.

c. Le conseil de la société a précisé qu'il ignorait si elle avait entrepris quelque chose en matière de gestion des eaux de chantier et des eaux pluviales. La halle IV était initialement prévue à l'emplacement du parking sud, mais n'avait jamais été construite. Les radiers étaient des socles continus en béton sur lesquels étaient posées les halles.

La société était propriétaire du château du L_____ - B_____ au _____ - _____, route de B_____. Les travaux de rénovation se termineraient fin 2016. Cette demeure devait abriter les halles d'exposition et les salons pour les expositions de D_____. Les halles I à IV seraient alors démontées. Le radier serait également enlevé et tout serait remis en l'état. Les travaux d'enlèvement des installations provisoires avaient été reportés en raison de la crise de 2007-2008.

d. Le conseil des époux G_____ a attiré l'attention du juge délégué sur la partie non vitrée à gauche de la halle III, qui avait été ajoutée par rapport aux plans de la demande DD 12_____ du 4 novembre 2013. Il leur avait été annoncé à plusieurs reprises que les halles seraient enlevées, soit déjà en 2008, puis en 2015 et 2016.

e. Le juge délégué a constaté que les halles V et VI avaient été démontées, ce qui n'était plus contesté.

45) Dans le délai imparti au 26 mai 2016, les parties ont fait part de leurs observations après enquêtes.

a. La société a persisté dans ses conclusions.

Le transport sur place avait permis au juge délégué de constater que les halles V et VI avaient été démontées et que les radiers avaient été remplacés par de l'herbe.

La demande de M. J_____ en lien avec l'évacuation des eaux de pluie durant la phase de chantier n'était plus d'actualité, dès lors qu'au moment de l'établissement du préavis le 11 avril 2014, les travaux étaient terminés.

La seconde demande de M. J_____ concernait la gestion des eaux pluviales du projet global. Or, le préavis défavorable résultait manifestement d'un manque d'information. En effet, au moment de l'établissement de son préavis, M. J_____ n'avait pas pris connaissance de l'intégralité des pièces de la demande définitive d'autorisation de construire déposée le 4 novembre 2013, objet de la présente procédure. En effet, il y était annexé des plans datés du mois d'octobre 2013 intitulés « radiers de fondation pour les halles d'exposition

démontables plan d'ensemble ». Les plans datés du mois d'octobre 2013 indiquaient précisément en bleu les tracés des canalisations et des écoulements relatifs aux halles I, II, III et IV (les halles V et VI avaient été démontées) ; les eaux pluviales avaient été récoltées et évacuées par le réseau de canalisation existant. Les déclarations de M. J_____ étaient ainsi contraires aux faits et aux pièces figurant dans le dossier d'autorisation de construire.

La société avait indiqué être également propriétaire du château du L_____ -B_____ qui faisait l'objet de travaux de rénovation. Ceux-ci devaient être terminés à la fin de l'année 2016. Ce dernier abriterait alors des halles d'exposition et des salons pour les expositions de D_____. À la fin des travaux de rénovation, les halles I à IV seraient démontées, ainsi que les radiers, et tout serait remis en l'état comme cela avait été fait pour les halles V et VI.

Le juge délégué avait pu se rendre compte, lors du transport sur place, que les halles et radiers provisoires n'entraînaient pas de nuisances, notamment au domicile des époux G_____. D'ailleurs, le SABRA avait émis le 4 mars 2014 un préavis à teneur duquel la demande de construction des halles provisoires n'avait aucune incidence sur la problématique de protection contre le bruit.

Enfin, le département n'avait pas procédé à l'instruction de la demande définitive au regard de l'art. 59 al. 4 LCI et le TAPI n'avait pas démontré que le projet serait contraire à l'art. 59 al. 4 LCI.

Pour ces motifs, la demande d'autorisation devait faire l'objet d'une instruction complémentaire. La société devait donner suite aux demandes du département du 4 mars 2014 et celui-ci devait poursuivre l'instruction de la demande d'autorisation, en tenant compte des faits de la procédure, à savoir notamment en interpellant à nouveau les services et commissions consultatives spécialisées.

b. Le département a confirmé la teneur de ses écritures du 26 octobre 2015 et a persisté dans ses conclusions.

c. Les époux G_____ ont complété leurs conclusions en demandant que le démontage des constructions et la remise en l'état initial des parcelles concernées soient ordonnés et que la société soit condamnée aux frais de la procédure, devant comprendre une équitable indemnité de procédure en leur faveur d'un montant de CHF 5'000.-.

Les déclarations de M. J_____ confirmaient le refus de coopération dont avait fait preuve la société.

Le transport sur place avait permis de constater que des adjonctions avaient été encore ajoutées aux constructions non autorisées. La société avait ainsi réitéré sa pratique d'ériger de nouvelles constructions dans l'illégalité. Ces actes étaient

symptomatiques du sentiment d'invulnérabilité dont elle bénéficiait depuis bientôt dix ans.

La société faisait preuve d'un comportement contraire à la bonne foi, constitutif d'abus de droit et d'emploi abusif des procédures.

- 46) Le 7 juin 2016, la cause a été gardée à juger.

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) En vertu de l'art. 61 LPA, le 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 (al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
- 3) Le grief invoqué par la recourante de la violation de son droit d'être entendu par le TAPI, pour autant qu'il soit fondé, ne saurait être soutenu en procédure d'appel, dès lors que le juge délégué a procédé au transport sur place souhaité et qu'une éventuelle violation de ce droit aurait ainsi en tout état de cause été guérie, la chambre de céans disposant du même pouvoir d'examen que le TAPI (ATF 129 I 129 consid. 2.3.3.)
- 4) a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700).
b. L'art. 22 LAT soumet l'octroi d'une autorisation de construire aux conditions que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone et que le terrain soit équipé (al. 2), et réserve les autres conditions posées par le droit fédéral et le droit cantonal (al. 3).
- 5) a. En vertu de l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a), modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b),

démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation (let. c), modifier la configuration du terrain (let. d).

b. Les demandes d'autorisation sont adressées au département (art. 2 al. 1 LCI). Le règlement d'application détermine les pièces qui doivent être déposées par le demandeur et les indications que celui-ci doit fournir concernant les objets destinés à occuper le sous-sol de façon permanente (art. 2 al. 2 LCI). L'art. 9 RCI décrit les plans et documents qu'il y a lieu de joindre à la demande.

c. L'art. 59 LCI régit le rapport entre la surface de la construction exprimée en m² de plancher et la surface de la parcelle et règle les modalités de calcul du rapport des surfaces en ces alinéas 1 à 11.

L'alinéa 2 stipule notamment que par surface de plancher prise en considération dans le calcul du rapport des surfaces, il faut entendre la surface brute de plancher de la totalité de la construction hors sol.

- 6) La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes, dans celles où elles y prennent des conclusions indépendantes ainsi que dans les autres cas prévus par la loi, conformément à l'art. 22 LPA. Le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits comprend en particulier l'obligation de celles-ci d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2. ; ATA/573/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/99/2014 du 18 février 2014).

L'art. 24 LPA énonce que l'autorité peut inviter les parties à la renseigner, notamment en produisant les pièces en leur possession ou à se prononcer sur les faits constatés ou allégués et leur fixer un délai à cet effet (al.1). L'autorité apprécie librement l'attitude d'une partie qui refuse de produire une pièce ou d'indiquer où celle-ci se trouve. Elle peut ainsi le cas échéant déclarer irrecevables les conclusions des parties qui refusent de produire les pièces et autres renseignements indispensables pour que l'autorité puisse prendre sa décision (al. 2).

En cas d'absence de production des documents nécessaires, le risque de se voir reprocher son défaut de collaboration dans une procédure régie par la maxime inquisitoire existe (ATF 130 II 425 consid. 6.6 ; 125 V 193 consid. 2 et références citées).

7) a. En l'espèce, la recourante ne conteste pas que le dossier, tel que déposé auprès du département, ne remplit pas les exigences de l'art. 59 LCI. Elle reproche à l'intimé d'avoir rendu sa décision de manière précipitée. Le dépôt d'un projet modifié nécessitait des démarches et réflexions complémentaires qui ne pouvaient être réalisées dans un délai de trente jours.

b. Or, la lecture du dossier permet de constater que dès le début de l'instruction, la recourante a été avare d'informations. En effet, l'intimé lui a adressé ses premières demandes les 13 novembre 2013 et 10 décembre 2013. Le 27 janvier 2014, ses courriers étant restés sans réponse, un rappel a été envoyé, précisant qu'à défaut d'obtenir les informations demandées, l'intimé instruirait le dossier en l'état. L'architecte y a finalement donné suite par courrier du 31 janvier 2014, soit plus de deux mois plus tard.

Le 5 février 2014, observant que les surfaces ne répondaient pas aux conditions de l'art. 59 LCI, le département a demandé à la recourante de fournir un projet modifié dans un délai de trente jours, de même que des informations complémentaires sur les bâtiments existants, la recourante étant une nouvelle fois informée qu'à défaut de réponse dans le délai, l'intimé instruirait le dossier en l'état. Le 4 mars 2014, un rappel a été envoyé à la recourante. Elle n'y a pas donné suite, et n'a pas sollicité de délai supplémentaire pour s'exécuter.

Ainsi, la recourante a été informée que le dossier déposé n'était pas complet, et qu'à défaut d'obtenir les informations demandées, l'intimé allait statuer en l'état du dossier.

c. Les arguments avancés par la recourante pour tenter de justifier son manque de collaboration ne sont pas convaincants.

En effet, si la recourante doutait de pouvoir fournir à l'intimé les informations demandées dans les temps, elle aurait dû se manifester et solliciter un délai supplémentaire pour s'exécuter, ce qu'elle n'a pas fait.

d. Pour prendre sa décision, le département se fonde sur le contenu de la demande et des documents qui lui sont adressés. Or, à teneur de ceux-ci, le projet ne remplissait pas les exigences de l'art. 59 LCI. L'intimé ne pouvait pas tenir compte d'une destruction hypothétique de la villa n° 14_____ à l'échéance des travaux. D'ailleurs, à suivre la recourante qui allègue que toutes ces installations ne sont que provisoires, le département aurait dû s'abstenir de tenir compte de chaque surface, dès lors qu'elles sont, tout comme la villa n° 14_____, destinées à être détruites. Ce raisonnement ne saurait être suivi.

e. Les critiques formulées par la recourante, quant à la pertinence de la demande de complément de la DGEau seront écartées. En effet, si elle considérait cette requête comme étant en partie tardive, ou qu'elle était d'avis que le service

était déjà en possession des informations demandées, elle aurait dû faire part de ses remarques à l'intimé en son temps et non pas attendre la présente procédure. De plus, la juridiction d'appel ne saurait se substituer au service spécialisé pour déterminer les pièces et informations dont ce dernier a besoin pour émettre son préavis.

f. La demande d'informations complémentaires nécessaires à la DGNP est également restée sans réponse, si bien que cette dernière n'a pas été en mesure d'émettre son préavis.

g. Par conséquent, la décision sera confirmée, la société ayant failli à son devoir de collaboration.

Enfin, il sera rappelé que l'intimé a été mis face au fait accompli, les constructions ayant été érigées sans être autorisées. L'absence de collaboration des parties ne saurait empêcher dans ce cas le département de statuer, au risque d'encourager les comportements abusifs. Les administrés pourraient en effet profiter des constructions non autorisées le temps souhaité, en ne donnant simplement pas suite aux requêtes du département.

8) Pour ces motifs, le recours sera rejeté.

9) Selon la recourante, les travaux effectués doivent être qualifiés de constructions de peu d'importance ou provisoires. Cependant, même si tel était le cas, la procédure accélérée, applicable dans ces cas (art. 3 al. 7 let. c LCI), ne dispenserait pas la recourante de respecter son obligation de collaborer. Par conséquent, l'issue du litige n'en serait pas modifiée.

Par ailleurs, si la recourante souhaite se prévaloir de l'exception prévue à l'art. 59 al. 4 LCI, elle peut le cas échéant déposer une nouvelle demande d'autorisation de construire auprès du département, en démontrant que son nouveau projet respecte les conditions propres à celui-ci.

De même, vu l'issue du recours, la question du caractère abusif de celui-ci pourra souffrir de rester sans réponse.

La problématique de la remise en l'état des parcelles n'étant pas traitée par la décision querellée, les conclusions y relatives, déposées par les intervenants dans le cadre de leurs observations après enquêtes, sont exorbitantes au présent litige.

10) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée aux époux G_____, pris conjointement et

solidairement, à la charge de la recourante, dès lors qu'ils y ont conclu et qu'ils ont eu recours aux services d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 11 septembre 2015 par A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 10 juillet 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de A_____ SA ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Mme E_____ G_____ et M. F_____ G_____, pris conjointement et solidairement, à la charge de A_____ SA ;

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 Michel D'Alessandri, avocat de la recourante, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à Me Guillaume Rychner, avocat des époux G_____, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial pour information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :