RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2306/2022-LCI **ATA/1280/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 novembre 2023

3ème section

dans la cause

A_____ Sàrl
B_____ SA **recourantes**
représentées par Me Andreas FABJAN, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

COMMUNE C_____

D_____ **intimés**

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 avril 2023 (JTAPI/456/2023)

EN FAIT

A. **a.** La parcelle nº 1'156 de la commune C_____, d'une surface de 3'590 m^2, à l'adresse _____, chemin E_____, est la copropriété de F_____ et de D_____.

B_____ SA (ci-après : B_____) est au bénéfice d'un pacte d'emption conclu avec les copropriétaires portant sur l'acquisition de cette parcelle.

b. La parcelle est située en zone de développement 3, zone de fond 5 et comprend deux bâtiments d'un étage destinés au logement ainsi qu'un garage.

Elle est entourée au nord-ouest du plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) nº 2_____ « G_____ » qui prévoit un bâtiment RS+3. Trois bâtiments de 20, 18 et 13 niveaux hors-sol sont érigés sur le long de l'avenue G_____.

Au nord-est, sur la parcelle nº 3'014 de la commune, est érigé un bâtiment d'habitation de quatre niveaux hors-sol.

À l'ouest se trouvent l'école H_____ ainsi que des bâtiments d'habitation.

À l'est de la parcelle, il n'existe aucun PLQ et, au sud-est, les constructions qui y ont été érigées l'ont été selon les normes de la zone villa.

Au sud de la parcelle, se situe le PLQ nº 3_____ « chemin I_____ », lequel porte sur la construction de quatre bâtiments affectés au logement et d'un bâtiment pour des activités commerciales et/ou administratives. Dans le cadre de ce PLQ, un bâtiment d'habitations de six étages a déjà été réalisé et le reste du périmètre est composé de villas érigées selon les normes de la zone 5. Plus au Sud, en-dessous de la rue des Bossons, une poche de villas existantes n'a pas encore été densifiée selon les normes de la zone de développement.

Au sud-ouest, le périmètre du PLQ nº 4_____ « J_____ » jouxte celui du PLQ nº 3_____ et comprend un bâtiment d'habitations de six niveaux hors-sol.

B. **a.** Le 18 avril 2018, A_____ Sàrl (ci-après : A_____), atelier d'architecture, a déposé une demande d'autorisation de construire préalable auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le département du territoire (ci-après: le département), visant, dans sa version initiale, la construction de deux immeubles de sept étages, comprenant 48 logements, reliés par une arcade commerciale, avec parking souterrain sur deux niveaux, et abattage d'arbres. Cette demande a été enregistrée sous la référence DP 5_____.

Trois versions successives du projet ont été déposées en cours d'instruction de la demande les 18 avril et 10 octobre 2019 ainsi que le 24 mars 2021. Plus de 25 préavis ont été sollicités par le département.

b. Après l'instruction de la demande, à l'issue de laquelle aussi bien la commune par préavis des 11 mai 2021 et courrier du 3 mars 2022, que l'office de l'urbanisme (ci-après : OU) par préavis du 10 mars 2022, se sont opposés au projet, le

département a refusé d'accorder l'autorisation préalable sollicitée par décision du 7 juin 2022.

Le département faisait siens les préavis rendus par la commune et l'OU. Le projet n'était pas conforme à l'art. 2 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), étant situé en dehors du périmètre d'un PLQ et ne pouvant pas bénéficier d'une dérogation fondée sur l'art. 2 al. 2 let. c LGZD concernant les parcelles sises dans des quartiers de développement déjà fortement urbanisés.

Au vu des contraintes du périmètre concerné, lequel était en plein développement, notamment au sud de la parcelle concernée, les deux instances de préavis susmentionnées avaient demandé, au vu des enjeux urbanistiques concernés, à ce que ce soit dans le cadre de l'élaboration d'un PLQ que la densification proposée soit étudiée, afin qu'une coordination et une réflexion urbanistique et paysagère puissent être mises en œuvre à une échelle plus large que le périmètre de la demande préalable. Le projet avait un impact considérable sur le cadre végétal et arboré existant. Quatre-vingt-trois arbres et un bosquet étaient prévus à l'abattage et cela en contradiction avec le plan directeur communal 2015, lequel identifiait la végétation existante située en bordure du chemin de la Pralée comme consistant en une haie bocagère et une arborisation majeure, devant être prises en considération dans le cadre de la densification du périmètre. Selon la commune, l'emprise au sol était excessive. Elle demandait une étude plus large afin qu'une cohérence et une compatibilité avec le contexte environnant (espaces publics, stationnement, paysage, etc.) puissent être assurées.

Dans une décision du 7 juin 2022 également, le département a mis un montant de CHF 40'950.- à la charge de A_____. La surface totale de SBP projetée de 8'136 m^2 était égale à 814 unités à CHF 50.-, entraînant un émolument de CHF 40'700.- auxquels venaient s'ajouter CHF 250.- de taxe d'enregistrement.

c. Le 11 juillet 2022, B_____ et A_____ ont interjeté conjointement un recours au Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant principalement à l'annulation de la décision de refus et à la constatation que le projet devait être mis au bénéfice d'une dérogation à l'obligation d'adopter un PLQ. Elles recouraient également contre la décision du 7 juin 2022 mettant un émolument de CHF 40'700.- à la charge de A_____.

Elles invoquaient une violation de l'art. 2 al. 2 LGZD et du principe de l'égalité de traitement. La décision avait été prise par l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) alors que c'était le Conseil d'État qui était compétent. Le principe de la confiance ainsi que celui d'équivalence étaient invoqués s'agissant de la fixation de l'émolument en fonction de la surface brute de plancher (ci-après : SBP) utile de l'édification projetée.

d. Le 27 juillet 2022, A_____ a retiré son recours concernant l'autorisation de construire préalable mais l'a maintenu concernant l'émolument.

e. D_____ a demandé sa mise hors de cause, n'étant pas concernée par le projet des requérantes.

f. Le 16 septembre 2022, le département a conclu au rejet du recours.

g. La commune a demandé son appel en cause et a déposé des observations le 16 septembre 2022, concluant au rejet du recours.

h. Le 12 octobre 2022, A_____ et B_____ ont répliqué, persistant dans leurs conclusions et leur argumentation.

i. Par duplique du 21 octobre 2022, le département a persisté dans ses conclusions.

j. Le 28 novembre 2022, B_____ et A_____ ont réitéré leurs arguments.

k. Par jugement du 27 avril 2023, le TAPI a rejeté le recours.

B_____ allait devenir prochainement propriétaire de la parcelle concernée et sa qualité pour recourir devait être reconnue. De ce fait, celle de A_____ n'avait pas besoin d'être examinée.

L'OAC avait agi au nom et pour le compte du département qui était compétent pour décider du refus d'octroi de la dérogation sur la base de l'art. 6 al. 1 let. g du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1er juin 2018 (ROAC - B 4 05.10).

Aucune instance de préavis n'avait retenu que la parcelle était comprise dans un quartier de développement fortement urbanisé. Il n'existait pas de droit à bénéficier de la dérogation à l'obligation de PLQ et seul le département était compétent pour juger de l'opportunité d'accorder ou non une telle dérogation.

L'examen de l'application de la dérogation prévue à l'art. 2 al. 2 LGZD nécessitait au préalable la conformité du projet avec l'ensemble des dispositions du droit de la construction. Or, le projet avait une emprise au sol trop importante selon les préavis recueillis et aucun plan d'intégration et végétation qui accompagnait les différentes versions du projet ne donnait un décompte précis des arbres à abattre. Le département n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le département n'avait donné, à aucun moment, une quelconque assurance quant à la délivrance de l'autorisation de construire ou de l'octroi d'une dérogation à l'obligation de PLQ.

Plus de 25 préavis avaient été recueillis par le département dans la cadre de l'instruction de la demande et le calcul prévu par le règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01) pour fixer l'émolument, respectait le principe de la légalité, de la couverture des frais et de l'équivalence.

C. **a.** Par envoi du 1er juin 2023, B_____ et A_____ 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 ainsi qu'à celle de la décision du département du 7 juin 2022 et à la

délivrance de l'autorisation de construire préalable sollicitée objet de la procédure DP 5_____.

Le TAPI avait omis de prendre en compte le fait que l'OU avait confirmé expressément, avant le dépôt de la dernière version du projet qu'il ne rendrait pas un préavis défavorable. En outre, le projet prévoyait l'abattage de 28 des 70 arbres de la parcelle et de nombreuses mesures compensatoires étaient prévues. Il avait ainsi procédé à une constatation incomplète des faits.

L'OAC n'était pas compétent pour refuser la dérogation à l'obligation d'adopter un PLQ, la délégation étant faite au département et non à l'un de ses services.

L'art. 2 al. 2 LGZD était violé ainsi que le principe de la confiance. Le département avait commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation.

La décision d'émolument violait le principe de la légalité.

b. Le 28 juin 2023, la commune a renoncé à transmettre des observations.

c. Le 2 juillet 2023, D_____ a demandé à être mise hors de cause.

d. Le 31 juillet 2023, le département a conclu au rejet du recours.

Il contestait point par point les griefs des recourantes.

e. Le 5 septembre 2023, les recourantes ont répliqué, confirmant leurs conclusions et leur argumentation.

f. Le 5 septembre 2023, les parties ont été informées que la cause était 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 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 (al. 2), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier 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).

3. Les recourantes font grief au TAPI d'avoir procédé à une constatation incomplète des faits.

3.1 L'OU avait confirmé dans un courriel du 5 juin 2020 qu'il ne rendrait pas un préavis défavorable, ce dont le TAPI aurait omis de tenir compte dans son raisonnement.

Ce courriel mentionne également que le préavis de l'OU pour cette demande préalable poserait des conditions en vue de la demande définitive. Cependant dans son préavis défavorable ultérieur, daté du 23 juin 2021, l'OU indique qu'au regard des « enjeux des périmètres limitrophes, une coordination et une réflexion urbanistique et paysagère à une échelle plus large que le périmètre de la demande préalable s'avérait nécessaire, le projet ne donnant pas suffisamment de garanties pour traiter les franges avec les quartiers limitrophes : espaces publics, stationnement, paysage… et assurer la cohérence et la compatibilité avec le contexte environnant ».

En conséquence, le préavis étant défavorable, le TAPI ne s'est pas fondé sur un état de fait incomplet en ne relevant pas le courriel adressé à l'architecte du projet, un an avant que l'OU ne se prononce en établissant son préavis par rapport à un projet modifié le 24 mars 2021. Comme cela sera examiné ci-dessous, dans l'examen du grief relatif à la bonne foi, cet élément n'est en outre pas décisif.

3.2 Quant au nombre d'arbres à abattre prévu par le projet qui aurait été constaté de façon erronée par le département, force est de constater que ce nombre n'est pas essentiel dans l'examen fait par le département. En effet, celui-ci s'est principalement fondé sur la contradiction entre le projet et le plan directeur communal 2015 qui identifiait la végétation existante située en bordure du chemin de la Pralée comme consistant en une haie bocagère et une arborisation majeure qui devaient être prises en considération dans le cadre de la densification du périmètre. À cet égard, dans le projet présenté le 23 juin 2022 par le paysagiste, il est indiqué une proposition de plantation d'arbres à grand développement le long du chemin de la Pralée ainsi que la reconstitution d'une strate de type haie bocagère pour retrouver l'intérêt environnemental et paysager attendu de ces structures historiques à C_____. L'OU, suivi par le département sur ce point, a retenu que la végétation existante n'avait pas été suffisamment prise en considération par le projet de densification. Rien ne permet de s'écarter de ces considérations, dans la mesure où les recourantes admettent, certes dans une moindre mesure que celle retenue par le département, porter atteinte à la végétation existante et notamment à la haie bocagère et à l'arborisation de la parcelle.

Le grief sera donc écarté.

4. Les recourantes estiment que l'OAC ne serait pas compétent pour refuser la dérogation à l'obligation d'adopter un PLQ.

4.1 La LGZD attribue la compétence au Conseil d'État de renoncer, après consultation du conseil administratif, à l'établissement d'un PLQ dans certaines hypothèses (art. 2 al. 2 LGZD).

Selon l'art. 2 al. 3 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 (LECO - B 1 15), lorsque la loi attribue une compétence au Conseil d'État, celui-ci peut la déléguer, par voie réglementaire, à un département, un service ou une autre entité subordonnée, sauf si la loi interdit expressément la sous-délégation de cette compétence.

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) prévoit expressément que la compétence attribuée au Conseil d'État par l'art. 2 al. 2 LGZD pour renoncer à l'établissement d'un PLQ est déléguée au département (art. 5 al. 2 RGZD).

Cette hypothèse n'étant pas remplie en l'espèce, l'OAC n'ayant fait qu'appliquer la loi qui prévoit le principe de l'établissement d'un PLQ, le grief sera écarté.

5. Les recourantes invoquent une violation de l'art. 2 al. 2 LGZD ainsi que du principe de la confiance et un excès négatif du pouvoir d'appréciation du département.

5.1 Dans le système de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste ainsi libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (ATA/1157/2018 du 30 octobre 2018 consid. 5j et les références citées). Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/873/2018 du 28 août 2018 consid. 6b et les références citées). Dans le système prévu par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, tant le préavis de la commune que celui de la commission d'architecture ont cette caractéristique (ATA/873/2018 précité consid. 6b).

Il n'en demeure pas moins que la délivrance de telles autorisations de construire demeure de la compétence exclusive du département, à qui il appartient de statuer en tenant compte de tous les intérêts en présence (ATA/1273/2017 du 12 septembre 2017 consid. 11c et les références citées).

5.2 Selon la jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, étant précisé qu'un préavis sans observation équivaut à un préavis favorable, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, p. 176 n. 508). L'autorité de recours se limite ainsi 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/1261/2022 du 13 décembre 2022 consid. 4d ; ATA/807/2020 du 25 août 2020 consid. 9a).

5.3 Lorsque l'autorité s'écarte des préavis, la chambre administrative peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées et contrôler, sous l'angle de l'excès et de l'abus du pouvoir d'appréciation, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'autorité inférieure, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré les préavis favorables et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré les préavis défavorables (ATA/826/2022 du 23 août 2022 consid. 9).

5.4 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 (art. 2 al. 1 let. a LGZD). En dérogation à cette disposition, le Conseil d'État, soit pour lui le département (art. 5 al. 2 RGZD) peut, après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier dans cinq hypothèses, notamment dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés (art. 2 al. 2 let. c LGZD).

5.5 En continuant d'instruire la demande d'autorisation, l'autorité intimée aurait laissé croire aux recourantes qu'il serait renoncé à l'obligation d'établissement d'un PLQ. De même, le courrier de l'OU du 5 juin 2020 aurait créé des attentes légitimes.

5.5.1 Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) 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 l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023). 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 (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) 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 et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale. Préambule - art. 80 Cst, 2021, p. 381 ss n. 81 ss ad art. 9 Cst. ; Giorgio MALINVERNI/Michel

HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 4e éd., 2021, p. 645 n. 1297 ss).

5.5.2 En l'espèce, les recourantes invoquent le courriel de l'OU, lequel indique qu'il ne préaviserait pas défavorablement le projet. Outre que ce courriel a été rendu hors procédure de préavis, l'autorité directrice n'aurait pas été liée par un préavis favorable rendu par une instance consultée. L'art. 3 al. 3 LCI et la jurisprudence rendue sont clairs à ce sujet et ne sauraient être ignorés par les recourantes qui ne pouvaient donc considérer ce courriel comme une assurance donnée, au sens vu ci-dessus.

5.5.3 Quant à l'instruction faite par le département, les recourantes omettent de prendre en compte que celui-ci doit *ex lege* instruire complétement le dossier, étant dans l'obligation de se prononcer sur tous les éléments qui concernent la demande d'autorisation à examiner (art. 3 al. 4 LCI).

Il faut constater qu'aucune assurance quant à la délivrance de l'autorisation de construire ou quant à l'octroi d'une dérogation à l'obligation d'établissement d'un PLQ ne peut être établie en l'espèce, comme l'a retenu à juste titre le TAPI dans son jugement, auquel la chambre de céans renvoie pour le surplus, faisant siens ses considérants 25 et 26.

5.6 S'agissant de l'application de l'art. 2 al. 2 LGZD, le TAPI a procédé à une analyse détaillée de la situation de la parcelle à laquelle il peut être renvoyé (consid. 21 du jugement) pour aboutir à la constatation qu'il s'agissait d'un périmètre aux constructions variées, plusieurs bâtiments ayant certes été construits, à l'ouest et au nord, selon les normes de la zone de développement, avec des gabarits variant entre quatre et vingt étages, alors qu'à l'est, il n'existe aucun PLQ, le secteur étant principalement constitué de villas érigées selon les normes de la cinquième zone à bâtir. Au sud de la parcelle, il y a un PLQ dont seul un des immeubles prévus a été réalisé et qui devrait être révisé, aux dires du département.

Ainsi, il faut constater que la parcelle litigieuse n'est pas la dernière restant à construire dans une zone densément bâtie mais qu'il s'agit d'un périmètre en pleine mutation.

De plus, contrairement à l'affirmation des recourantes, le département indique qu'un PLQ pourrait être adopté pour un périmètre plus étendu que la seule parcelle litigieuse, notamment en lien avec une éventuelle extension de l'école H_____. En outre, des PLQ portant sur une seule parcelle sont envisageables et ont déjà été réalisés, notamment le PLQ 2_____ sis au Nord-Ouest de la parcelle.

Quoi qu'il en soit, vu le caractère potestatif de l'art. 2 al. 2 LGZD, sauf à statuer en opportunité ce que ne lui permet pas l'art. 61 al. 2 LPA, la chambre de céans constate que l'autorité intimée, suivant les préavis émis en la matière tant par l'OU que par la commune dont le préavis est requis par l'art. 2 al. 2 LGZD, n'a pas mésusé du pouvoir d'appréciation conféré par la loi en considérant que la condition d'un

quartier de développement déjà fortement urbanisé n'était pas remplie en l'espèce et qu'une dérogation à l'exigence d'un PLQ n'était pas justifiée.

6. Les recourantes contestent l'émolument, dans la mesure où celui-ci serait contraire aux principes de la légalité, de la couverture des frais et de l'équivalence.

6.1 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).

6.2 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. L'émolument relatif aux remises de copies et aux recherches de documents est calculé conformément aux art. 10 et 10A du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (REmAC - B 4 10.03) (al. 1). Exceptionnellement, l'émolument peut être réduit jusqu'à 50 % pour des projets d'intérêt général, en particulier lorsque ceux-ci sont présentés par la Confédération, le canton ou les communes, ou par des établissements publics qui en dépendent, ainsi que pour les projets de constructions de logements subventionnés par les pouvoirs publics (al. 2). Sont notamment considérés d'intérêt général, les écoles, les garderies d'enfants, les églises, les cliniques, les hôpitaux, les centres sportifs et les installations techniques des services publics (al. 3).

6.3 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^{e} 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^2 ; il est indivisible (al. 3). Pour les réponses relatives à une demande de renseignement, l'émolument consiste en un forfait de CHF 1'250.- ; il est indivisible (al. 10). Lorsque l'autorisation de construire est délivrée à la suite d'une demande de démolition ou d'une demande préalable, l'émolument d'autorisation par unité s'élève à CHF 25.- (al. 11). Lorsque le requérant renonce, en cours d'instruction, à sa demande d'autorisation de construire, l'émolument perçu est calculé selon les principes fixés aux al. 3 à 11. Selon les circonstances, il peut être réduit. L'autorité statue librement (al. 13).

6.4 Pour financer les activités que la constitution ou la loi le chargent d'exercer, l'État perçoit des contributions publiques, venant s'ajouter à d'autres ressources que sont notamment les revenus générés par ses propres biens, le produit des sanctions pécuniaires et l'emprunt. Les contributions publiques sont des prestations en argent prélevées par des collectivités publiques et acquittées par les administrés sur la base du droit public. Elles sont subdivisées traditionnellement en impôts, en contributions causales et en taxes d'orientation (arrêts du Tribunal fédéral 2C_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 4.1 ; 2C_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 4.1).

Les contributions publiques de nature causale sont des contre-prestations en argent que des justiciables doivent verser à des collectivités publiques pour des prestations particulières que celles-ci leur fournissent ou pour des avantages déterminés qu'elles leur octroient. Elles comportent les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement. Les émoluments eux-mêmes se subdivisent en plusieurs catégories, dont les émoluments de chancellerie, les émoluments administratifs, les taxes de contrôle, les émoluments d'utilisation d'un établissement public, les émoluments d'utilisation du domaine public. Les émoluments de chancellerie sont des contributions modiques exigées en contrepartie d'un travail administratif ne nécessitant pas un examen approfondi, essentiellement de secrétariat (ATF 138 II 70 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_439/2014 du 22 décembre 2014 consid. 6.1 ; ACST/12/2017 précité consid. 3a et les références citées).

6.5 La perception de contributions publiques est soumise aux principes constitutionnels régissant toute activité étatique, en particulier aux principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité, de l'égalité de traitement, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que de la non-rétroactivité.

Le principe de la légalité en droit fiscal, érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. et qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, y compris aux contributions de nature causale, prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 144 II 454 consid. 3.4 ; 143 I 227 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.1 ; ACST/12/2017 du précité consid. 3b et les références citées).

6.6 Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. Si la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle, la jurisprudence a cependant assoupli cette exigence en ce qui concerne le mode de calcul de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée à l'exécutif lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entrerait en contradiction avec la réalité juridique et les exigences de la pratique. Tel est le cas pour les redevances causales dépendantes des coûts, dont les émoluments administratifs, auxquels s'appliquent les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, qui sont tous deux l'expression du principe de la proportionnalité dans le domaine desdites contributions (ATF 143 I 227 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.2 et les références citées ; ACST/12/2017 précité consid. 3c).

L'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels susmentionnés (couverture des frais et équivalence) que dans la mesure où la réglementation en cause vise à, respectivement a pour effet de mettre la totalité des coûts d'une prestation de l'État à la charge de ses bénéficiaires. Tel n'est pas le cas lorsqu'une contribution ne permet de couvrir, conformément à la réglementation applicable, qu'une partie des dépenses effectives. Les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettent alors pas d'encadrer de manière suffisante la contribution en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.2.2).

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 délégataire. 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).

6.7 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).

6.8 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).

6.9 Dans sa jurisprudence, la chambre de céans a fait siennes les considérations du TAPI sur l'absence de tout arbitraire quant à la fixation du montant d'un émolument arrêté par le département, relevant également que pour ce motif, sauf à statuer en opportunité ce que ne lui permettait pas l'art. 254 al. 1 RCI cum art. 61 al. 1 et 2 LPA, elle ne pouvait pas revoir le montant réclamé (ATA/1306/2018 du 5 décembre 2018 consid. 7d).

Dans une jurisprudence plus récente où une autorisation préalable d'autorisation de construire portant sur l'édification d'un habitat groupé de 94 logements et d'un garage commun, pour une SBP de 16'718 m^2, avait été refusée, l'émolument a été fixé à CHF 83'600.-, soit 1'672 unités à CHF 50.- par le département. La chambre de céans a annulé la décision fixant l'émolument car il ne respectait pas le principe de la couverture des frais et contrevenait ainsi au principe de la légalité, laissant ouverte la question du respect du principe d'équivalence (ATA/146/2021 du 9 février 2021 consid. 10).

Dans une autre espèce, concernant une demande préalable d'autorisation de construire trois habitats groupés et onze villa mitoyennes pour une surface brute de plancher de 7'681,8 m^2, classée après un an d'instruction, un émolument de CHF 31'880.- selon le calcul suivant : 557 m^2 = 56 unités x 25 + 7'681,8 m^2 = 769 unités x 50/rabais 20% avait été fixé par le département. La chambre de céans a jugé que le principe de la couverture des frais n'était pas respecté vu le caractère disproportionné de l'émolument fixé, comme l'avait retenu le TAPI (ATA/69/2022 du 25 janvier 2022 consid. 5).

Dans une dernière cause, concernant une demande d'autorisation de construire portant sur la construction d'un immeuble de 68 logements avec parking souterrain et aménagements extérieurs, un émolument de CHF 33'300.- accompagnait la décision de refus conservatoire du département. Sur recours, cette décision a été confirmée, la chambre de céans retenant qu'il n'apparaissait pas que le département avait violé les principes de la couverture des coûts et d'équivalence dont se prévalait le recourant sans qu'il n'explique toutefois en quoi ils n'auraient pas été respectés (ATA/1176/2022 du 22 novembre 2022 consid. 10).

6.10 En l'espèce, il appert que l'instruction de la demande préalable a été complète. Elle a notamment donné lieu à 25 préavis et a porté sur trois projets successifs. Les recourantes ne reprochent d'ailleurs pas au département une instruction insuffisante en lien avec l'émolument fixé.

Ainsi, malgré le caractère linéaire du montant de l'émolument qui résulte de l'application de l'art. 257 al. 3 RCI, vu notamment la SBP et les caractéristiques du projet ainsi que l'examen qui a dû en 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 peut être qualifié d'arbitraire ou qu'il contreviendrait au principe de la couverture des frais.

Le grief sera écarté.

En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

7. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe des recourantes (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune, qui compte plus de 10'000 habitants, soit une taille suffisante pour disposer d'un service juridique, et est par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans recourir aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/953/2023 du 5 septembre 2023 consid. 9).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

préalablement :

met hors de cause D_____ ;

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er juin 2023 par A_____ Sàrl et B_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 27 avril 2023 ;

au fond :

le rejette ;

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

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 recourantes, au département du territoire - OAC, à la commune C_____, à D_____ ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Valérie LAUBER, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. SCHEFFRE	F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :