



POUVOIR JUDICIAIRE

A/2393/2016-LCI

ATA/1460/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 octobre 2017

dans la cause

COMMUNE DE THÔNEX

représentée par Monsieur Pascal Uehlinger, maire

et

Madame Francine et Monsieur Gaetano ANZALONE

Madame Karine et Monsieur Alain BRÖNNIMANN

Madame Lilia et Monsieur Markus THÜLER

Monsieur Josebe LECERTUA

Monsieur Alberto FRIGERIO BONVICINO

Madame Corinne et Monsieur Jean-Pierre PAPIN

Madame Dominique et Monsieur Christophe TORRIONE VOUILLOZ

Madame Maryse et Monsieur Antonio NAPOLI

Madame Myriam DÄLLENBACH-JÄGER

Messieurs Marco, Yannick, Joaquim et Dimitri JÄGER

Madame Daria LOPEZ ALEGRIA

Madame Carole et Monsieur Philippe BAECHTOLD

Monsieur Henrique Miguel BARROS LIMA

Madame Michelle Marina GOWTHORPE LIMA

Monsieur Daniel JUNKER

Madame Andréa REINHARD

Madame Anouk et Monsieur Michel GOUMAZ

Madame Florence et Monsieur Jérôme SCHURINK

Monsieur Lajos VARGA

représentés par Me Christian Tamisier, avocat

contre

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

HOSPICE GÉNÉRAL

représenté par Me Bertrand Reich, avocat

Madame et Monsieur Véra et Stéphane BENBASSAT

représentés par Me Lucien Lazzarotto, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
13 avril 2017 (JTAPI/387/2017)**

EN FAIT

- 1) Le projet litigieux est prévu sur la parcelle n° 6'374, dans la commune de Thônex, au chemin du Petit-Bel-Air. D'une superficie de 492'993 m², cette parcelle appartient à l'État de Genève. Elle est située majoritairement en 5^{ème} zone et comprend, au sud-est, en limite de parcelle, une bande boisée classée en zone des bois et forêts. Bordant au nord la Seymaz, cette parcelle abrite dans sa partie bâtie, sise en son centre et dans une partie sud, l'Hôpital de psychiatrie Belle-Idée (ci-après : l'hôpital). Cette parcelle n'est pas incluse dans un plan localisé de quartier.

- 2) Selon le plan directeur communal de Thônex (ci-après : PDCom), adopté par le conseil municipal le 3 mars 2009 et approuvé par le Conseil d'État le 6 mai 2009, dans le cadre du classement du périmètre des Communaux d'Ambilly en zone de développement 3, pour assurer la cohérence de l'aménagement du nord de la commune, le site de Belle-Idée et la « pénétrante de verdure » le long de la Seymaz, situés en 5^{ème} zone, devraient être classés en zone d'équipement public et en zone agricole tel que préconisé par le plan directeur cantonal (point 4.4, p. 77). Le PDCom prévoit également, suite à un diagnostic agricole lié à l'important projet d'urbanisation Mon Idée et Communaux d'Ambilly (MICA), afin de proposer des pistes concrétisant les mesures de compensation à mettre en œuvre, que les surfaces de compensations écologiques se présentent sous la forme de prairies extensives qui se situent principalement dans le secteur de Bel-Air, le long de la Seymaz, ces dernières permettant une transition douce entre les surfaces exploitées et les milieux naturels adjacents (point 4.2, p. 34). S'agissant des potentialités à bâtir pour des activités, elles sont faibles sur le territoire de Thônex. Le site de Belle-Idée, faisant alors l'objet d'un plan directeur de quartier, recèle, d'après le PDCom, un important potentiel de densification et pourrait dans le futur accueillir à ce titre de nouvelles activités (point 4.4, p. 82 s).

- 3) D'après le plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCn), adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral, la parcelle n° 6'374 est divisée en deux affectations principales.

La partie nord de la parcelle, non bâtie et bordant la Seymaz, est située dans une pénétrante de verdure dénommée Les Rives de la Seymaz et signalée en tant que parcs et aires de délasserment en projet. Il s'agit aussi, d'après la carte n° 3 du PDCn relatif aux espaces verts et publics, d'un axe vert structurant.

L'autre partie de la parcelle, dans laquelle se trouve l'hôpital, fait partie d'un secteur de densification différenciée de la couronne urbaine, destiné à des grands équipements publics de type hospitalier. Cette seconde partie est comprise dans la partie nord du Grand Projet dénommé « Les Communaux d'Ambilly ». La

carte n° 1 du PDCn concernant les principes de densification prévoit, pour la partie bâtie de la parcelle, une densité modérée à intermédiaire (avec un indice de densité minimal situé entre 1 à 1,8) et la classe dans la catégorie « quartiers mixtes » parmi les trois types d'urbanisation envisagés (quartiers mixtes, zone villas et quartiers à dominante d'activités).

- 4) Le PDCn fait actuellement l'objet d'une première mise à jour. Dans ce cadre, la carte du schéma directeur cantonal, soumise à la consultation des communes en février 2017, maintient, pour la partie non bâtie de la parcelle, son affectation en parc et aire de délasserment. Elle prévoit aussi de déclasser la zone à bâtir actuelle en zone agricole, en excluant toutefois de ce déclassement le périmètre correspondant au projet litigieux. Ce périmètre est adjacent à la partie bâtie de la parcelle, qui demeure dans le secteur de densification différenciée de la couronne urbaine.
- 5) Madame Francine et Monsieur Gaetano ANZALONE, Madame Karine et Monsieur Alain BRÖNNIMANN, Madame Lilia et Monsieur Markus THÜLER, Monsieur Josebe LECERTUA, Monsieur Alberto FRIGERIO BONVICINO, Madame Corinne et Monsieur Jean-Pierre PAPIN, Madame Dominique et Monsieur Christophe TORRIONE VOUILLOZ, Madame Maryse et Monsieur Antonio NAPOLI, Madame Myriam DÄLLENBACH-JÄGER, Messieurs Marco, Yannick, Joaquim et Dimitri JÄGER, Madame Daria LOPEZ ALEGRIA, Madame Carole et Monsieur Philippe BAECHTOLD, Monsieur Henrique Miguel BARROS LIMA, Madame Michelle Marina GOWTHORPE LIMA, Monsieur Daniel JUNKER, Madame Andréa REINHARD, Madame Anouk et Monsieur Michel GOUMAZ, Madame Florence et Monsieur Jérôme SCHURINK et Monsieur Lajos VARGA (ci-après : les époux ANZALONE et consorts) sont domiciliés au chemin Ladame n^{os} 1, 11, 15, 17 à 19, 21 à 24 et 26 à Thônex, au chemin du Pont-Bochet n^{os} 4-6, 12 et 14 à Thônex et au chemin de la Seymaz n° 64 à Vandoeuvres.
- 6) Le 22 avril 2016, l'Hospice général (ci-après : l'hospice) a déposé une demande d'autorisation de construire enregistrée sous DD 108'968-3 et portant sur la création de logements modulaires d'urgence temporaires pour migrants sur la parcelle n° 6'374, auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département). L'autorisation était sollicitée pour une durée de dix ans.

Le projet prévoyait la construction de quatre bâtiments, à toit plat non praticable, de trois niveaux hors sol (rez-de chaussée et deux étages), destinés à accueillir 370 migrants dans environ 150 chambres/appartements. D'une hauteur d'environ 9,5 m et espacés de 18 m, les bâtiments s'étendaient, chacun, sur une surface de 12 m de large sur 46.04 m de long. La surface totale des bâtiments au sol était de 2'209.9 m² (4 x 552.5 m² [= 46.04 m x 12 m]), tandis que celle liée au périmètre total du projet était de 6'626.6 m². La surface brute de plancher

(ci-après : SBP) était de 6'118 m² pour les quatre bâtiments, ce à quoi s'ajoutait une SBP de 16,2 m² pour le bâtiment de contrôle d'accès à l'entrée du site, soit une SBP totale de 6'134 m². Une excavation de 1 m de profondeur était prévue. Le coût estimé du projet était de CHF 20'300'000.- et la durée des travaux annoncée était de treize mois. Les bâtiments se situaient à environ 30 m de la lisière de la forêt qui se trouvait de l'autre côté du chemin Ladame. La densité de la parcelle semblait, selon l'architecte du projet, ne pas dépasser la valeur de 0.25 prévue en 5^{ème} zone et résultait d'une estimation fondée sur la surface totale de la parcelle (492'993 m²) pour une SBP évaluée à environ 70'000 m² et incluant le projet litigieux.

7) Le 6 mai 2016, ladite demande a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO).

8) Dans le cadre de l'instruction de cette demande, les instances spécialisées consultées ont émis, entre les 27 avril et 31 mai 2016, des préavis favorables, le cas échéant avec des conditions ou des dérogations.

En particulier, la direction générale de l'agriculture et de la nature (ci-après : DGAN) a préavisé favorablement le projet en admettant la dérogation au sens de l'art. 11 al. 2 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10). La direction générale des transports (ci-après : DGT) a émis un préavis favorable sans observations. La commission d'architecture (ci-après : CA) a établi un préavis favorable avec des conditions relatives aux teintes et matériaux ainsi que des souhaits relatifs à la qualité de la parcelle bénéficiant d'un contexte verdoyant. Parmi ceux-ci, elle relevait notamment que l'implantation à intervalles réguliers était neutre et ne produisait pas une organisation conviviale de l'espace extérieur. Sous l'angle typologique, aucun lieu de rencontre, hormis les espaces communs clos, n'était prévu. Quant à la direction de la planification directrice cantonale et régionale (ci-après : DPDCR), elle a préavisé favorablement le projet et la dérogation au sens de l'art. 26 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), en raison du caractère provisoire de la requête, malgré la non-conformité du projet au PDCn. La direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) a émis un préavis favorable sans observation et relevé les éléments suivants. Dans la rubrique « Dérogations », apparaissait la référence à l'art. 59 al. 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) sans autre indication. Dans la rubrique relative au rapport de surface, figuraient la mention « Taux env. » et la référence à l'art. 59 LCI sans autre précision. Sous « Divers » était mentionné l'art. 59 al. 11 LCI avec l'indication « Bâtiments d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ». Avait également été ajoutée, à la main, l'annotation suivante « Remarques : chambre 11.80 m² y compris (SDB ~ 3,20 m²) ».

9) La commune a émis un préavis défavorable le 24 mai 2016.

- 10) Le 6 juin 2016, les époux ANZALONE et consorts ont écrit au département pour exprimer leurs craintes et intérêts s'opposant audit projet.
- 11) Par décision du 7 juin 2016, le département a octroyé l'autorisation de construire DD 108'968-3, à titre provisoire, pour une durée de dix ans dès son entrée en force. Il l'a déclarée exécutoire nonobstant recours en raison du caractère urgent de la réalisation de l'établissement projeté.

Faisant explicitement référence à l'art. 11 LForêts et à l'art. 59 LCI, sans précision quant aux alinéas de ces dispositions, il se fondait sur le besoin notoire de place d'hébergements en surface pour les migrants dans le canton de Genève, le caractère d'urgence de ce besoin vu les pics d'affluence prévus pour les semaines et les mois à venir, l'intérêt public prépondérant que revêtait l'accueil des migrants ainsi que la réversibilité garantie de la situation. Cette décision a été publiée le 14 juin 2016 dans la FAO.
- 12) Le même jour, le département a informé la commune de sa décision d'octroyer l'autorisation de construire sollicitée par l'hospice, fondée sur les préavis favorables des instances spécialisées consultées, la nécessité de faire face à la crise migratoire et le souci du canton de Genève de trouver les localisations les plus opportunes et adéquates pour accueillir les réfugiés, précisant que l'option de la caserne des Vernets avait été analysée mais n'était « pour l'heure » pas envisageable à défaut de l'accord de la Confédération.
- 13) Le 16 juin 2016, le département a informé les voisins du prononcé de l'autorisation de construire et du fait que leurs observations n'avaient pas été prises en compte.
- 14) Le 12 juillet 2016, Madame Véra et Monsieur Stéphane BENBASSAT ont recouru contre cette autorisation de construire auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) en concluant à son annulation. Ce recours a été enregistré sous la cause n° A/2393/2016.
- 15) Le 13 juillet 2016, la commune a recouru contre l'autorisation de construire précitée auprès du TAPI en concluant à son annulation. Ce recours a été enregistré sous la cause n° A/2408/2016.
- 16) Le 14 juillet 2016, les époux ANZALONE et consorts ont également interjeté recours contre l'autorisation de construire litigieuse auprès du TAPI en concluant à son annulation et, à titre préalable, à la restitution de l'effet suspensif au recours. Ce recours a été enregistré sous la cause n° A/2413/2016.
- 17) L'hospice et le département ont respectivement conclu à l'irrecevabilité des deux recours émanant des particuliers et au rejet des trois recours.

18) Par décision du 11 août 2016, le TAPI a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif au recours formé par les époux ANZALONE et consorts.

19) Le 29 septembre 2016, le TAPI a effectué un transport sur place en présence des parties.

L'accès au chantier et l'entrée du site se feraient depuis le sud de la parcelle, côté Belle-Idée. À l'origine, les constructions litigieuses étaient projetées à un autre endroit de la parcelle, mais leur emplacement avait été modifié à la demande de la commune. Un double cordon boisé, situé sur le domaine privé de l'État de Genève, séparait la parcelle visée par le projet litigieux, des villas situées au nord-ouest du chemin Ladame, mais il n'y en avait aucun du côté « impair » dudit chemin. Un cordon boisé était également visible du côté des rives de la Seymaz. Le bâtiment abritant l'unité cellulaire psychiatrique de Belle-Idée et la laverie étaient visibles depuis le centre de la parcelle. En termes d'emprise au sol, les constructions projetées seraient légèrement plus importantes que les bâtiments précités. L'État de Genève avait besoin de mille lits supplémentaires et disposaient alors de quatre parcelles, ce qui expliquait le nombre de lits prévus. S'agissant du caractère temporaire des constructions litigieuses, l'hospice indiquait que la convention passée avec l'État de Genève était prévue seulement pour dix ans. Au sujet des craintes exprimées par certains recourants, l'hospice a apporté les précisions suivantes. Le site serait entièrement clôturé et des arbres pourraient être plantés autour des bâtiments pour les masquer. Une déchetterie et une loge de sécurité étaient prévues à l'entrée du site. Les entrées et sorties des habitants et les visites seraient contrôlées. Deux aires de jeux pour les enfants et des salles de rencontres étaient prévues à l'intérieur du site. Seules deux places de stationnement destinées aux véhicules de maintenance étaient prévues. Les constructions seraient réalisées en bois. Les résidents des constructions projetées, composés pour deux tiers de familles, n'étaient pas la même population que celle des abris de protection civile.

20) Les parties se sont ensuite exprimées par écrit devant le TAPI, notamment s'agissant de la production de certaines pièces.

21) Par jugement du 13 avril 2017, le TAPI a ordonné la jonction des trois causes susmentionnées sous la cause n° A/2393/2016. Il a déclaré irrecevable le recours des époux BENBASSAT. Il a rejeté le recours de la commune, ainsi que celui des époux ANZALONE et consorts en tant qu'il était recevable.

Sur ce dernier point, il a déclaré irrecevables les recours de Mesdames et Messieurs LECERTUA, TORRIONE VOUILLOZ, NAPOLI, LOPEZ ALEGRIA, BAECHTOLD, BARROS LIMA, GOWTHORPE LIMA, GOUMAZ, SCHURINK, JUNKER, REINHARD, FRIGERIO BONVICINO, PAPIN et VARGA. Il a laissé la question ouverte s'agissant de Mesdames et Messieurs ANZALONE, BRÖNNIMANN, THÜLER, DÄLLENBARCH-JÄGER

et JÄGER, dont les villas se situaient au chemin Ladame n^{os} 17, 19, 21 et 23. Ces derniers auraient une vue directe sur les constructions litigieuses, à tout le moins depuis le deuxième étage de leurs villas, dont ils contestaient l'implantation en zone résidentielle pour des motifs notamment esthétiques, écartés au fond.

S'agissant de la planification directrice cantonale et communale, après avoir passé en revue les objectifs d'aménagements envisagés, pour la parcelle en cause, par le PDCn, le PDCom et la mise à jour partielle du PDCn en cours, le TAPI a conclu que le projet litigieux semblait « à première vue » s'écarter desdits objectifs. Toutefois, outre les préavis favorables avec octroi de dérogations émis par la DPDCR et la DGAN vu le caractère provisoire du projet, ce dernier ne saurait, selon le TAPI, mettre en péril l'aire de délasserement prévue par le PDCn sur la partie nord de la parcelle vierge de toute construction, eu égard également à la taille de la parcelle (493'004 m²), à l'impact « tout relatif » du projet querellé sur cette dernière, à l'emplacement de celui-ci et à sa nature provisoire. Par ailleurs, le PDCom ne prévoyait aucunement de figer le site de Belle-Ideé puisqu'il considérait que ce lieu recélait un important potentiel de densification et pourrait, dans le futur, accueillir de nouvelles activités. Le département avait en outre dû prendre en compte des circonstances nouvelles, à savoir la nécessité de trouver des solutions de logements rapides et concrètes face à la crise migratoire. Ces circonstances n'avaient pas pu être envisagées dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs précités et nécessitaient des retouches dans les intentions à moyen terme du canton. L'existence de motifs humanitaires justifiaient de s'écarter « quelque peu et provisoirement » des orientations retenues dans le PDCn et le PDCom. Enfin, d'après le projet de mise à jour du PDCn, le périmètre, sur lequel se trouvait le projet litigieux, n'avait plus pour vocation future à être comptabilisé, du moins d'ici à 2030, dans les surfaces d'assolement (ci-après : SDA), le choix concernant la future zone d'affectation du périmètre voisin (zone de verdure ou zone agricole) restant encore à faire. Il ne revenait au surplus pas aux recourants voisins de discuter des options choisies par le département en matière de choix des surfaces à reclasser en SDA, ni du respect du PDCn et du PCom qui ne produisaient aucun effet juridique à leur égard.

Quant au bien-fondé de la voie de l'autorisation dérogatoire au lieu de celle de la planification d'affectation, le TAPI a relevé l'adoption de l'art. 59 al. 4 LCI en décembre 2012 - entré en vigueur en janvier 2013 -, selon lequel le département pouvait, en 5^{ème} zone, après consultation de la commune et de la CA, autoriser, à certaines conditions, lorsque les circonstances le justifiaient et que cette mesure était compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, un projet de construction « en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé ». La notion de « habitat groupé » n'était pas définie dans la loi et n'avait été ni discutée, ni différenciée de celle de construction en ordre contigu, lors de travaux législatifs. Ces deux notions représentaient deux modes de typologie permettant une densification du territoire, devenue nécessaire selon un constat

partagé lors de l'adoption de la disposition précitée. En permettant l'augmentation de la densité en zone villas sans définir la notion d'habitat groupé, le législateur avait choisi, selon le TAPI, de laisser le soin au département compétent d'autoriser des constructions sous une forme architecturale pouvant se distinguer de celles des villas individuelles ou en ordre contigu, moyennant la consultation préalable de la commune et de la CA ainsi que le respect des normes applicables en matière de gabarit et de surface de plancher notamment. Il n'existait ainsi pas, d'après le TAPI, d'exigence d'un accès individuel et indépendant pour chaque logement d'une maison érigée en tant qu'habitat groupé. Les quatre bâtiments projetés pouvaient, selon le TAPI, s'apparenter à des habitats groupés qui présentaient, de par leur configuration, une capacité d'hébergement ainsi qu'un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) proche des constructions pouvant être admises en 5^{ème} zone. L'ampleur et l'impact sur l'environnement des constructions litigieuses étaient « sans commune mesure » avec les exemples découlant de la jurisprudence exigeant une procédure de planification en lieu et place de l'octroi d'une autorisation dérogatoire. Vu le préavis favorable de la DPDCR à l'octroi d'une dérogation fondée sur l'art. 26 al. 1 LaLAT, le caractère provisoire de la requête, l'intérêt public important à la réalisation des bâtiments projetés et l'urgence de la situation, le TAPI a admis la voie de l'autorisation dérogatoire au lieu de celle de la procédure de modification de limites de zones prévue à l'art. 15 LaLAT. Il a également écarté le grief de la commune relatif à une sollicitation des équipements publics, étant donné que les parties ne contestaient pas que, hormis les frais de voirie, la scolarisation et les repas à la cantine seraient pris en charge par le département de l'instruction publique respectivement par l'hospice, et qu'aucun des quatorze centres d'hébergement collectifs du canton n'avait conduit à un renforcement des effectifs de la police municipale.

Concernant les conditions de l'octroi d'une autorisation dérogatoire, le TAPI a considéré que le projet n'entraînait pas d'inconvénients graves ou durables au sens des art. 14 et 26 LCI. Il a écarté les différents griefs invoqués par les recourants, en se fondant sur l'intérêt public important et non contesté lié à la crise migratoire, sur les démarches effectuées par le département pour trouver des emplacements appropriés destinés à loger les migrants de manière décente et adéquate, sur l'affectation prévue pour les constructions litigieuses (à savoir le logement) identique à celle des villas alentours, sur le caractère temporaire et totalement réversible du projet litigieux ainsi que sur les préavis favorables de toutes les instances spécialisées consultées, à l'exception de celui de la commune. L'hospice avait également pris des mesures permettant de répondre aux craintes des recourants voisins. Le site était en outre desservi par les transports publics. Les voies civiles ou pénales restaient le cas échéant à disposition des recourants en cas de comportement inadapté des futurs habitants, la réglementation en matière de constructions ne visant pas en premier lieu à protéger l'intérêt des voisins.

Le préjudice économique était, selon le TAPI, purement hypothétique, l'intérêt public lié à la réalisation du projet et son caractère provisoire justifiant qu'il soit toléré. Les craintes liées à la durée des constructions projetées étaient sans fondement et largement prématurées, l'autorisation litigieuse indiquant sans équivoque une durée de dix ans et toute prolongation exigeant une nouvelle autorisation de construire. En octroyant l'autorisation litigieuse, le département n'avait pas, vu l'ensemble des préavis favorables recueillis, mésusé de son pouvoir d'appréciation, de sorte que le TAPI ne saurait se substituer à l'appréciation de ces autorités.

- 22) Le 23 mai 2017, la commune a formé recours contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation.

En sus d'une surcharge en termes d'équipements publics tels qu'écoles, crèches, centres sportifs ou de loisirs, elle se plaignait d'une violation des art. 10 al. 8 et 26 LaLAT, ainsi que de celle de l'art. 59 al. 11 LCI. Le projet litigieux n'était pas conforme à l'affectation de la 5^{ème} zone, présentait une capacité d'hébergement et un indice d'utilisation du sol réel totalement hors de proportion avec les constructions ordinairement admises en 5^{ème} zone et contrevenait à la planification directrice cantonale et communale. Il ne pouvait pas être autorisé par le biais d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 26 LaLAT, mais devait faire l'objet d'une procédure en modification des limites de zones prévue aux art. 15 ss LaLAT vu son ampleur, ses conséquences sur les infrastructures publiques communales et la clarté des plans directeurs en vigueur. Ces effets n'avaient, à tort, pas été pris en compte dans les préavis positifs. Elle invoquait la force obligatoire des plans directeurs et le principe de parallélisme des formes découlant de la suprématie de la loi, pour conclure à la nécessité de modifier, préalablement audit projet, les plans directeurs cantonaux et communaux en vigueur, vu l'écart entre ceux-ci et celui-là. Le département avait commis un excès de son pouvoir d'appréciation et violé le droit en délivrant l'autorisation litigieuse.

- 23) Le même jour, les époux ANZALONE et consorts ont également recours contre le jugement du TAPI auprès de la chambre administrative en concluant à son annulation et à celle de l'autorisation de construire litigieuse.

Ils se plaignaient d'abord du fait que le TAPI avait nié la qualité pour recourir à une partie d'entre eux, alors qu'ils vivaient sur deux chemins menant aux constructions litigieuses et qui deviendraient un chemin d'accès davantage fréquenté en particulier par les migrants dont le nombre était très important. Ils invoquaient une violation de l'art. 26 al. 1 LaLAT en raison de l'ampleur du projet démesurée par rapport à la 5^{ème} zone, de son importante emprise au sol, du nombre conséquent des futurs résidents et du caractère calme et discret du quartier d'habitation existant. Ledit projet leur causerait également des inconvénients

graves liés aux nuisances sonores et aux afflux de passage vu la densification intense du site, ainsi qu'au type de population accueillie dans les constructions projetées. Ils doutaient du caractère provisoire de celles-ci vu le coût investi dans le projet. Une procédure de modification de zones au sens des art. 15 ss LaLAT aurait dû intervenir au lieu de l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 26 LaLAT. Ils faisaient également valoir la difficulté de vendre leurs biens immobiliers dans les années à venir ainsi qu'une perte de valeur de ceux-ci liée à la présence d'une population, d'après eux « à risque », proche de leur propriété.

- 24) Le 27 juin 2017, l'hospice a conclu au rejet des recours dans la mesure de leur recevabilité. Les recourants - autres que la commune et que Madame et Monsieur ANZALONE, Madame et Monsieur BRÖNNIMANN, Madame et Monsieur THÜLER, Madame DÄLLENBACH-JÄGER et Messieurs JÄGER - n'avaient pas la qualité pour recourir et leur recours devait être déclaré irrecevable. S'agissant de la recevabilité du recours de la commune et de celui émanant des huit particuliers précités, il s'en rapportait à justice.
- 25) Le 29 juin 2017, les époux ANZALONE et consorts s'en sont remis à justice quant au recours de la commune et persisté dans leur propre recours.
- 26) Le 30 juin 2017, les époux BENBASSAT s'en sont remis à justice quant aux deux recours et renvoyé à leurs écritures du 12 juillet 2016.
- 27) Le même jour, le département a conclu au rejet des deux recours et à la confirmation du jugement du TAPI, en s'en remettant à justice s'agissant de la recevabilité des recours.
- 28) Les 27 juillet et 7 août 2017, la commune et les époux ANZALONE et consorts ont respectivement renoncé à leur droit à la réplique.
- 29) Le TAPI a transmis ses dossiers sans observations.
- 30) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Quant à la qualité pour recourir de la commune, elle ne fait pas de doute, le projet litigieux étant situé sur son territoire (art. 34 al. 1 LaLAT et art. 145 al. 2 LCI). Son recours est donc recevable. La question de la qualité pour recourir

des époux ANZALONE et consorts peut dès lors rester ouverte, leurs griefs se confondant en large partie avec ceux invoqués par la commune.

2) Il convient en premier lieu d'examiner si l'autorisation litigieuse est conforme au droit, en particulier aux art. 26 al. 1 LaLAT et art. 59 LCI, dont la violation est invoquée par la commune et, s'agissant de la première disposition précitée, également par les époux ANZALONE et consorts.

a. Selon l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation de construire est délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir sont réglées par le droit cantonal (art. 23 LAT).

La 5^{ème} zone, dite zone « villas », est, en vertu de l'art. 19 al. 3 phr. 1 LaLAT, une zone résidentielle destinée aux villas ; des exploitations agricoles peuvent également y trouver place. Il s'agit d'une zone à bâtir et fait partie des zones ordinaires. Ces dernières ont pour objet de définir l'affectation générale des terrains qu'elles englobent (art. 12 al. 3 LaLAT). Les dérogations en zone à bâtir sont régies par l'art. 26 LaLAT. Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des art. 18 et 19 quant à la nature des constructions (art. 26 al. 1 phr. 1 LaLAT).

b. Selon la jurisprudence de la chambre administrative, la notion de circonstances particulières au sens de l'art. 26 al. 1 LaLAT est un concept juridique indéterminé laissant une certaine latitude à l'autorité administrative, laquelle jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Une dérogation ne peut être ni accordée ni refusée de manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et qu'elle se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Les circonstances doivent être à la fois particulières, en ce sens que la situation considérée doit être réellement exceptionnelle dans le cadre de la zone, et suffisamment importante pour justifier que l'intérêt public au respect de l'affectation de la zone, consacré par le législateur, cède le pas face à un intérêt public ou privé prépondérant. Dans l'appréciation des circonstances justifiant une dérogation, l'autorité doit prendre en considération le caractère ou l'évolution d'un quartier, le genre et la destination du projet qui, sans être immédiatement compatibles avec les normes de la zone, se révèlent admissibles, compte tenu des circonstances (ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 6b et les références citées). La notion d'inconvénients graves, présente tant à l'art. 26 al. 1 LaLAT qu'à l'art. 14 al. 1 let. a LCI, est également une notion juridique indéterminée, le département disposant à cet égard d'un pouvoir d'appréciation (ATA/434/2005 du 21 juin 2005 consid. 7a).

Les autorités de recours doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public. Ainsi, l'art. 26 al. 1 LaLAT accorde au département un large pouvoir d'appréciation que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus, ou de constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 et 2 LPA). Le principe de la proportionnalité prend une place majeure et impose une pesée des intérêts militant pour et contre la mesure en cause (ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 6d et les références citées ; ATA/784/2013 du 26 novembre 2013 consid. 8d).

c. Selon le Tribunal fédéral, les dispositions exceptionnelles ou dérogoires, telles que l'art. 26 al. 1 LaLAT, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci : l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_159/2007 du 14 septembre 2007 consid. 3.3 et la référence citée).

Dans une affaire genevoise récente, le Tribunal fédéral a considéré qu'un projet de construction de deux immeubles de neuf logements chacun, en 5^{ème} zone, n'entraînait aucune dérogation à la nature des constructions, puisque celles-ci étaient exclusivement vouées à l'habitation. La dérogation tendait à faire bénéficier ledit projet des règles de construction plus généreuses de la zone 4b protégée adjacente. Il a laissé la question ouverte de savoir si seules les conditions de l'art. 26 al. 2 LaLAT devaient être remplies ou si celles posées à l'art. 26 al. 1 LaLAT devaient l'être aussi, au motif que l'octroi d'une dérogation supposait

une situation exceptionnelle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire (ATF 117 Ia 141 consid. 4). Dès lors, il n'était pas arbitraire de subordonner l'application de l'art. 26 al. 2 LaLAT à l'existence de circonstances particulières et à l'absence d'intérêts privés ou public opposés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_81/2015 du 3 juin 2015 consid. 2.4).

d. S'agissant des aspects relevant du droit des constructions, la 5^{ème} zone est régie par les art. 58 ss LCI. En 5^{ème} zone, les constructions sont édifiées en ordre contigu ou non contigu (art. 58 al. 1 LCI). Est réputé en ordre contigu, l'édification de deux maisons au moins, réunies par un mur mitoyen ou par une construction de peu d'importance et disposant chacune de son propre accès de plain-pied (art. 58 al. 2 LCI). En général, la surface de la construction, exprimée en m² de plancher, ne doit pas excéder, en 5^{ème} zone, 25 % de la surface de la parcelle (art. 59 al. 1 phr. 1 LCI). 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 (art. 59 al. 2 LCI). Selon l'art. 59 al. 4 let. a LCI, lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département peut autoriser, après consultation de la commune et de la CA, un projet de construction en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé dont la surface de plancher habitable n'excède pas 40 % de la surface du terrain notamment. L'art. 59 al. 11 LCI dispose que les dispositions de l'art. 59 LCI ne sont pas applicables aux constructions agricoles ainsi qu'aux bâtiments ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination. L'art. 75 LCI règle la question du nombre de logements en 5^{ème} zone. Chaque construction ne peut pas comporter en principe plus de quatre logements (art. 75 al. 1 LCI). Le département peut accorder des dérogations pour des constructions édifiées en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé (art. 75 al. 3 LCI).

Les taux de densification susmentionnés ainsi que l'introduction de la « forme d'habitat groupé » à l'art. 59 al. 4 let. a LCI, résultent d'une modification législative entrée en vigueur le 26 janvier 2013. Cette dernière visait, par une augmentation des IUS, à promouvoir une utilisation plus intensive du sol en zones villas pour répondre à la crise du logement sévissant à Genève (exposé des motifs relatif au projet de loi [ci-après : PL] 10'891 ; ATA/659/2017 du 13 juin 2017 consid. 4b ; ATA/699/2015 du 30 juin 2015 consid. 8b). Au cours des travaux préparatoires, certains députés ont regretté le fait que la densification de la zone villas prévue par l'art. 59 al. 4 let. a LCI ne soit pas soumise aux mêmes conditions que la let. b, soit à l'accord de la commune exprimé sous forme de délibération municipale. Lors des travaux en commission (rapport de la commission d'aménagement du canton du 28 août 2012, PL 10'891-A), puis lors des débats en plénum (Mémorial du Grand Conseil [en ligne], Séance 9 du 30 novembre 2012 à 20h30), des amendements en ce sens ont été présentés, mais

n'ont pas reçu l'aval de la majorité des députés. Le législateur a en effet considéré que l'accord du conseil municipal de la commune concernée ne devait être requis que pour les projets de construction de plus grande envergure, soit ceux remplissant les conditions prévues par l'art. 59 al. 4 let. b LCI. Il a considéré que dans le cas de figure prévu par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, la nécessité d'obtenir un tel accord compromettrait l'objectif de densification poursuivi (ibidem).

Quant à la notion d'habitat groupé, elle a été introduite dans la LCI, lors de l'entrée en vigueur de l'art. 75 al. 1 et 3 LCI, le 14 janvier 1995, pour permettre de mener une politique d'utilisation judicieuse du sol du canton par une densification des zones constructibles. Le PL 6'983, à l'origine de ladite modification législative, visait une augmentation de l'IUS en 5^{ème} zone afin de permettre la réalisation de petites maisons à plusieurs logements ou d'habitats groupés (MGC 1993 29/IV 4128 ss, 4129 et 4145 ; ATA/683/1996 du 19 novembre 1996). Il ressort des travaux préparatoires du nouvel art. 59 al. 4 let. a LCI entré en vigueur le 26 janvier 2013, que l'implantation d'habitat groupé, devait modifier, à terme, la configuration de la zone villa. Il ne s'agissait plus forcément de la villa au sens compris autrefois, mais bien d'une nouvelle forme d'habitat groupé, plus contemporaine. À la différence de l'habitat en ordre contigu, l'habitat groupé n'impose pas d'entrée de plain-pied pour chaque logement. Le législateur a eu conscience de cette évolution et a souhaité encourager la réalisation de ces nouvelles formes d'habitat (groupé ou en ordre contigu), lorsqu'il a augmenté les indices d'utilisation du sol dérogoratoires susceptibles d'être appliqués dans cette zone (cf. l'intervention de Monsieur Christophe AUMEUNIER, rapporteur de majorité, lors du premier débat consacré au PL 10'891, MGC 2012-2013 II D/9 p. 788 ss). Il a considéré cette évolution comme une réponse utile et nécessaire par rapport aux problèmes de l'exiguïté du territoire et de la pénurie de logements et manifesté sa volonté d'appliquer l'art. 59 al. 4 let. a LCI partout où les dérogorations prescrites pouvaient avoir lieu (ATA/1274/2017 du 12 septembre 2017 consid. 6d ; ATA/828/2015 du 11 août 2015 consid. 8b).

e. En l'espèce, il n'est pas contesté que les constructions litigieuses sont destinées à du logement, qu'elles répondent à un besoin public prépondérant lié à la crise migratoire, à savoir offrir un logement adéquat aux personnes migrantes, et qu'il y a, dans le canton de Genève, un manque notoire de places d'hébergements en surface pour ces personnes. Par ailleurs, les parties ne remettent pas en cause la SBP évaluée par l'architecte du projet litigieux, dans son courrier d'accompagnement du 14 avril 2016, à environ 70'000 m². Cette estimation se fonde sur l'ensemble des constructions sises sur la parcelle n° 6'374, en particulier celles liées à l'hôpital, ainsi que sur celles visées par l'autorisation litigieuse. Le IUS est ainsi de 0.142 (70'000 m² / 492'993 m²), soit 14,2 %. Il est donc bien inférieur à celui usuellement admis en 5^{ème} zone, qui est de 25 % (art. 59 al. 1 LCI). Par conséquent, l'autorisation litigieuse ne viole pas l'art. 59 LCI, de sorte que la question de savoir si la construction de logements

destinés aux migrants est, comme le soutient le département, un bâtiment d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par sa destination, peut rester ouverte.

Quant à la dérogation prévue à l'art. 75 al. 3 LCI, même si elle n'est pas expressément mentionnée par le département dans l'autorisation de construire, il y a lieu de considérer qu'en autorisant le projet litigieux, le département a accepté cette dérogation, à tout le moins implicitement, sans qu'un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation ne puisse lui être reproché. En effet, en sus du besoin notoire et urgent de places d'hébergement en surface pour les migrants, ledit projet peut être qualifié d'habitat groupé. Cette notion n'est pas définie dans la loi, ni dans les travaux préparatoires susmentionnés, mais exprime, d'après ces derniers, la volonté du législateur de densifier les zones constructibles et, depuis l'introduction de cette notion à l'art. 59 al. 4 let. a LCI, de modifier à terme la configuration de la zone « villas ». Dans ces circonstances et comme l'a relevé le TAPI, les quatre immeubles de deux étages sur rez projetés peuvent entrer dans cette nouvelle forme d'habitat, dit « habitat groupé », admis en 5^{ème} zone, étant en outre précisé que la violation d'aucune autre règle du droit des constructions n'est en l'espèce invoquée.

Ce constat soulève, eu égard à l'arrêt 1C_81/2015 précité du Tribunal fédéral, la question de la nécessité de recourir, pour le projet litigieux, à l'autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 26 al. 1 LaLAT. En effet, cette voie suppose que les constructions projetées ne sont pas conformes à la « nature » de celles admises en 5^{ème} zone. Si certes l'art. 19 al. 3 LaLAT vise une zone résidentielle destinée aux villas, les modifications législatives susmentionnées relatives aux art. 59 et 75 LCI tendent à élargir le type de logement admis en 5^{ème} zone en permettant, comme dans la présente affaire, l'édification de petits immeubles voués au logement. Toutefois, cette question peut, en l'espèce, demeurer ouverte étant donné qu'il existe des circonstances particulières justifiant le cas échéant une dérogation à l'affectation type de la 5^{ème} zone, à savoir les besoins nouveaux et importants liés à la crise migratoire en termes de logements adéquats pour les personnes migrantes dont le manque dans le canton de Genève est notoire. Quant à la condition de l'absence d'inconvénients graves pour le voisinage, le TAPI a exposé clairement les raisons pour lesquelles cette condition était en l'espèce réalisée, et répondu ainsi aux griefs invoqués par les voisins recourants ainsi qu'aux craintes exprimées par la commune s'agissant d'une éventuelle surcharge de ses équipements publics, de sorte que, sur ce point, il suffit de renvoyer au jugement du TAPI qui ne prête pas le flanc à la critique. Il en va de même s'agissant de l'argument invoqué par les époux ANZALONE et consorts relatif à l'hypothétique perte de valeur de leurs propriétés due au projet litigieux, la chambre administrative partageant à cet égard l'argumentation du TAPI.

Par conséquent, c'est à juste titre que le département a autorisé le projet litigieux en application des art. 26 al. 1 LaLAT, 59 al. 1 LCI et 75 al. 3 LCI. Sur ce point, les recours sont rejetés en tant qu'ils sont recevables.

- 3) En sus d'une violation de l'art. 10 al. 8 LaLAT, la commune se plaint du fait que le projet litigieux ait été autorisé, d'une part, sans une modification préalable des plans directeurs applicables, en particulier celle du PDCn, vu l'écart important entre ledit projet et ces derniers, et, d'autre part, sans une modification préalable du plan d'affectation en raison de la non-conformité du projet à la zone « villas » ainsi que de l'ampleur et des effets de celui-ci sur les infrastructures publiques communales. Les époux ANZALONE et consorts soulève également cette dernière critique à l'encontre de l'autorisation litigieuse.

a. Selon l'art. 75 al. 1 phr. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'aménagement du territoire sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (art. 75 al. 3 Cst.). L'art. 1 al. 1 phr. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) dispose que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 phr. 2 LAT). Les art. 1 al. 2 et art. 3 LAT posent respectivement les buts et les principes de l'aménagement du territoire.

Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (art. 2 al. 1 LAT). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 2 LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). L'art. 2 LAT traite de l'obligation de planifier, et non de la planification en tant que telle (Pierre TSCHANNEN, in Commentaire de la LAT ad art. 2 n. 2).

b. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale (« Stufenbau »), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) ; ils devront donc concorder

avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée - tel que cela découle de l'art. 22 al. 2 let. a LAT ; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 ; 137 II 254 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 6.1). Le droit fédéral exige ainsi que, lors de l'accomplissement des tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1 et 1C_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3).

c. S'agissant des plans directeurs, la LAT laisse une importante marge de manœuvre aux cantons dans la détermination du contenu de leurs plans directeurs (ATF 140 II 262 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1), sous réserve des exigences prévues aux art. 8 et 8a LAT en particulier dans le domaine de l'urbanisation.

Selon l'art. 8 al. 2 LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 mais résulte de la jurisprudence fédérale (Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT [ci-après : Message de 2010] in FF 2010 p. 959, 977). Elle vise à ce que les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement ne soient admissibles que s'ils reposent sur une base figurant dans le plan directeur cantonal (Message de 2010 in FF 2010 p. 977).

S'agissant du seuil au-delà duquel un projet doit être traité dans le plan directeur, il ne sera jamais, selon le Message de 2010, en dessous de la limite de soumission à une étude d'impact sur l'environnement (ci-après : EIE) et sera le plus souvent plus élevé (FF 2010 p. 977). Les incidences importantes au sens de l'art. 8 al. 2 sont en particulier l'occupation de vastes surfaces, une influence significative sur la structure des affectations et de l'approvisionnement du canton, de gros flux de trafic ou des atteintes élevées à l'environnement ou au paysage. Il s'agit, par exemple, de la détermination de pôles de développement ou de régions cantonales à forte concentration d'emplois, l'équipement de nouveaux domaines skiables, de grands projets globaux d'aménagement de cours d'eau, de carrières ou de décharges, les installations générant un trafic intense comme les centres commerciaux, les marchés professionnels et les installations de loisirs à partir d'une certaine taille, les complexes touristiques ou encore les infrastructures de

transport et d'énergie d'importance au moins régionale (Message de 2010, FF 2010 p. 977 s).

d. Selon le Tribunal fédéral, le plan directeur cantonal traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante (ATF 137 II 254 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1). Le plan directeur devrait faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Tel est notamment le cas des grands domaines skiabiles, des terrains de golf, des grands stades ou encore des pistes de motocross (ATF 137 II 254 consid. 3.2). Les projets doivent être abordés dans le processus de planification directrice lorsqu'ils remplissent l'un des critères suivants. Sur le plan spatial, l'activité aura des effets étendus ou durables sur le développement territorial. Sur le plan organisationnel, l'activité est liée à d'autres activités à incidence spatiale ou nécessite la participation de plusieurs acteurs dont les intérêts diffèrent. Sur le plan politique, l'activité est appelée à se déployer sur le long terme, mobilise d'importantes ressources financières, ne peut être évaluée avec certitude quant aux effets ou apparaît, pour une raison ou pour une autre, politiquement controversée (ATF 137 II 254 consid. 3.2). L'élément décisif à prendre en compte est de savoir si le projet nécessite un examen global et complet qui ne peut être garanti que par un processus d'élaboration du plan directeur (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1).

Un plan directeur cantonal qui ne prévoit pas le lieu d'implantation et l'étendue d'un circuit automobile occupant plus de quinze hectares est, d'après le Tribunal fédéral, incomplet, de sorte qu'il doit être adapté conformément à l'art. 9 al. 2 LAT (ATF 137 II 254 consid. 4.3). En revanche, notre Haute Cour a admis que la construction d'une petite centrale hydraulique n'avait pas à figurer dans le plan directeur cantonal, même si le site se trouvait dans une zone de protection du paysage d'importance cantonale ; le projet n'impliquait pas une coordination d'envergure qui aurait pu n'être réalisée que par le biais du plan directeur cantonal, une pesée complète des intérêts pouvant être effectuée dans le cadre de l'octroi de la concession (ATF 140 II 262 consid. 2.3.4). L'inscription dans le plan directeur cantonal n'a pas non plus été exigée pour le projet vaudois de « pôle muséal » s'étendant, en plein centre-ville, dans un secteur déjà constructible et en zone mixte de forte densité, sur une surface de 21'000 m², qui avait fait l'objet d'un plan d'affectation cantonal ; l'incidence spatiale dudit projet n'était pas réellement différente de ce que prévoyait le plan directeur cantonal, ni ne générait des nuisances devant être évaluées à l'échelon cantonal ou régional, sans qu'il n'existe de besoin particulier de coordination (arrêt 1C_15/2014 précité consid. 6.2).

Par ailleurs, selon la jurisprudence, il n'est possible de s'écarter du plan directeur cantonal que dans certaines conditions : il doit s'agir d'écarts de peu d'importance, objectivement justifiés, et il apparaîtrait déraisonnable au vu des circonstances de modifier préalablement de façon formelle le plan directeur. En outre, de nouvelles circonstances peuvent justifier de « petits écarts » ; ceux-ci se justifient aussi lorsque le contenu du plan directeur se révèle être contraire au droit ou impossible à réaliser, d'autant que les propriétaires touchés n'ont pas de moyen de défense contre un plan directeur (ATF 119 Ia 263 consid. 4a). Ceci ne s'applique pas aux grands projets à incidence spatiale, lesquels peuvent, par définition, affecter de manière importante l'organisation du territoire (ATF 137 II 254 consid. 3.3).

e. Quant à l'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol, elle découle des art. 2 al. 1 et art. 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux art. 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zone à protéger ; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des art. 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent. Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'art. 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4 et 33 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale. Lorsque la collectivité publique a procédé concrètement à la différenciation de son territoire entre les différents types de zones, elle a en principe d'ores et déjà procédé à une pondération des différents intérêts en présence et a veillé à la participation de toutes les parties concernées dans le cadre de la procédure d'adoption du plan général d'affectation (ATF 120 Ib 207 consid. 5 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 5.1 et 1C_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1).

Il est certes envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue - en particulier s'il s'agit d'une zone non constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne peuvent toutefois pas être plus stricts

que pour des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone. Pour celles-ci, selon la jurisprudence, il peut y avoir obligation de planifier notamment lorsqu'elles sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement (ATF 129 II 63 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 4 et 1C_304/2008 du 30 avril 2009 consid. 4.1).

Sous réserve d'une violation du droit, les autorités communales et cantonales disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de décider entre la voie de la procédure du plan d'affectation ou celle de l'autorisation dérogatoire fondée sur les art. 24 ss LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3). Il y a lieu, selon la jurisprudence, de procéder par le biais d'un plan d'affectation pour les projets de gravières et les décharges (ATF 120 Ib 207 consid. 5 ; arrêt 1C_7/2012 précité consid. 2.4), les stands de tir d'une certaine importance (ATF 119 Ib 439 consid. 4b et 4c), les centres commerciaux (ATF 110 Ia 167 consid. 7a/aa) et les installations artisanales d'une certaine importance (ATF 116 Ib 131 consid. 4b), les installations sportives et de loisirs d'une certaine importance, notamment les terrains de golf (ATF 114 Ib 312 consid. 3b/aa) et les ports (ATF 113 Ib 371 consid. 5) et les places de parc d'une certaine importance (ATF 115 Ib 508 consid. 6a ; Pierre TSCHANNEN, in Commentaire de la LAT ad art. 2 n. 32).

f. Le plan directeur communal est un plan directeur localisé qui fixe, sur tout le périmètre de la commune, les orientations futures de l'aménagement du territoire (art. 10 al. 1 et 2 LaLAT). Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal (art. 10 al. 1 phr. 2 LaLAT). En vertu de l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'État, a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé. Selon l'art. 10 al. 9 LaLAT, le plan directeur localisé peut être réexaminé et, si nécessaire, adapté selon la même procédure. Le plan directeur communal doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

g. En l'espèce, à la lumière de la jurisprudence susmentionnée, le projet litigieux n'a pas à figurer dans le plan directeur cantonal. Non seulement son

impact sur le territoire et l'environnement est limité, notamment en raison de la proximité des constructions projetées avec les transports publics genevois et de la création de seulement deux places de parking, mais il est également prévu en 5^{ème} zone à bâtir et est, comme exposé plus haut, conforme aux règles du droit des constructions applicables à cette zone et - comme cela découle de cette dernière - destiné à l'habitation. Pour ces mêmes raisons, il n'y a pas lieu de procéder au préalable à l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, ni d'ailleurs, malgré la différence de typologie des constructions litigieuses avec celles usuellement admises en zone « villas », à une modification des limites de zones. En effet, le projet litigieux se situe en 5^{ème} zone et respecte les règles afférentes au rapport de surface posées par l'art. 59 LCI, comme exposé plus haut, sans que d'autres normes ne soient enfreintes. Les jurisprudences invoquées par les recourants ne leur sont au surplus d'aucune utilité. Celles ayant admis l'obligation d'une procédure préalable de planification concernaient des projets de constructions situés en zone agricole, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. De plus, le département a in casu suivi la procédure ordinaire pour l'autorisation litigieuse, et non la procédure accélérée comme dans le troisième arrêt mentionné par les recourants.

Quant au décalage entre le PDCn et le projet litigieux, il résulte de celui existant entre celui-là et la zone d'affectation régissant majoritairement la parcelle concernée par ledit projet (à savoir la zone « villas »), cette zone ayant - contrairement aux plans directeurs (art. 9 al. 1 LAT et art. 10 al. 8 LaLAT) - force obligatoire pour toute personne (art. 21 al. 1 LAT). Comme le relève le TAPI, les constructions litigieuses ne mettent toutefois pas en péril l'aire de délassement prévue par le PDCn, ni d'ailleurs la pénétrante de verdure le long de la Seymaz et les surfaces de compensations écologiques mentionnées dans le PDCom. En effet, il s'agit d'un projet de construction d'une durée limitée, destiné uniquement à répondre à un besoin urgent revêtant un intérêt public incontesté lié à la crise migratoire. Celle-ci ne pouvait être envisagée lors de l'élaboration du PDCom et du PDCn. L'écart entre le projet litigieux et les options prises dans le PDCn et le PDCom n'est ainsi que temporaire, l'autorisation litigieuse n'ayant été octroyée que pour une durée limitée. Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'emplacement du projet litigieux se trouve sur un périmètre certes libre de constructions mais sis en 5^{ème} zone à bâtir et adjacent à celui où se trouvent les bâtiments de l'hôpital, ce qui permet une certaine continuité du milieu bâti malgré la différence de typologie et d'affectation des constructions existantes et projetées ; il est également proche d'un arrêt du bus permettant de rejoindre le centre-ville. Au vu de ces circonstances et du besoin précité, l'écart entre le PDCn et le projet litigieux est, en l'espèce, objectivement admissible, étant précisé que la modification préalable formelle du PDCn serait disproportionnée, ce d'autant plus que les constructions litigieuses sont destinées au logement et qu'elles respectent, comme déjà relevé plus haut, les règles du droit des constructions régissant la 5^{ème} zone. Si ces considérations sont susceptibles de s'appliquer à l'écart avec les options du PDCom, ce point n'a, en l'espèce, pas à être davantage approfondi puisque le

PDCOM date de 2009 et qu'il doit faire l'objet d'un nouvel examen, conformément à l'art. 10 al. 9 LaLAT, au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, soit in casu d'ici avril 2018.

Au vu de ces éléments, les griefs des recourants sont écartés et les recours rejetés à cet égard en tant qu'ils sont recevables. Dans la présente affaire, l'autorisation de construire litigieuse respecte les règles définies par le plan d'affectation général à la zone concernée par le projet, à savoir la 5^{ème} zone de construction, contrairement à la cause n° A/2578/2016. Dans cette autre affaire, l'autorisation de construire octroyée par le département ne respecte pas les règles découlant du plan localisé de quartier en vigueur à cet endroit.

- 4) Au vu de ce qui précède, le recours de la commune sera rejeté et celui des époux ANZALONE et consorts sera rejeté en tant qu'il est recevable.

Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 700.- chacun est respectivement mis à la charge de la commune et des époux ANZALONE et consorts, ces derniers pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure n'est allouée aux époux BENBASSAT qui n'y concluent pas. Une indemnité de procédure de CHF 500.- est allouée à l'hospice qui y a conclu et a recouru aux services d'un avocat, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 mai 2017 par la commune de Thônex contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 avril 2017 ;

au fond :

le rejette ;

rejette le recours interjeté le 23 mai 2017 par Madame Francine et Monsieur Gaetano ANZALONE, Madame Karine et Monsieur Alain BRÖNNIMANN, Madame Lilia et Monsieur Markus THÜLER, Monsieur Josebe LECERTUA, Monsieur Alberto FRIGERIO BONVICINO, Madame Corinne et Monsieur Jean-Pierre PAPIN, Madame Dominique et Monsieur Christophe TORRIONE VOUILLOZ, Madame Maryse et Monsieur Antonio NAPOLI, Madame Myriam DÄLLENBACH-JÄGER, Messieurs Marco, Yannick, Joaquim et Dimitri JÄGER, Madame Daria LOPEZ

ALEGRIA, Madame Carole et Monsieur Philippe BAECHTOLD, Monsieur Henrique Miguel BARROS LIMA, Madame Michelle Marina GOWTHORPE LIMA, Monsieur Daniel JUNKER, Madame Andréa REINHARD, Madame Anouk et Monsieur Michel GOUMAZ, Madame Florence et Monsieur Jérôme SCHURINK et Monsieur Lajos VARGA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 avril 2017, en tant qu'il est recevable ;

met un émolument de CHF 700.- à la charge de la commune de Thônex ;

met un émolument de CHF 700.- à la charge conjointe et solidaire de Madame Francine et Monsieur Gaetano ANZALONE, Madame Karine et Monsieur Alain BRÖNNIMANN, Madame Lilia et Monsieur Markus THÜLER, Monsieur Josebe LECERTUA, Monsieur Alberto FRIGERIO BONVICINO, Madame Corinne et Monsieur Jean-Pierre PAPIN, Madame Dominique et Monsieur Christophe TORRIONE VOUILLOZ, Madame Maryse et Monsieur Antonio NAPOLI, Madame Myriam DÄLLENBACH-JÄGER, Messieurs Marco, Yannick, Joaquim et Dimitri JÄGER, Madame Daria LOPEZ ALEGRIA, Madame Carole et Monsieur Philippe BAECHTOLD, Monsieur Henrique Miguel BARROS LIMA, Madame Michelle Marina GOWTHORPE LIMA, Monsieur Daniel JUNKER, Madame Andréa REINHARD, Madame Anouk et Monsieur Michel GOUMAZ, Madame Florence et Monsieur Jérôme SCHURINK et Monsieur Lajos VARGA ;

alloue une indemnité de CHF 500.- à l'Hospice général, à la charge de l'État de Genève ;

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 la commune de Thônex, recourante, à Me Christian Tamisier, avocat des autres recourants, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à Me Bertrand Reich, avocat de l'Hospice général, à Me Lucien Lazzarotto, avocat des autres intimés, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Junod, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :