

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2583/2012-LCI

ATA/451/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 juin 2014

1^{ère} section

dans la cause

VILLE DE GENÈVE

contre

Messieurs A_____ et B_____
représentés par Me David Lachat, avocat

et

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

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
21 février 2013 (JTAPI/223/2013)**

EN FAIT

- 1) Messieurs A_____ et B_____ (ci-après : les copropriétaires) sont copropriétaires de l'immeuble sis rue C_____ _____, sur la parcelle n° 1_____, feuille 2_____ de Genève-cité. Cette parcelle, située en 2^{ème} zone, se trouve au sein d'un îlot délimité par les rues du D_____, E_____ et C_____.

L'immeuble est composé d'une cour intérieure couverte non cadastrée et de deux bâtiments contigus : le premier, numéroté 3_____, est un atelier de maçonnerie d'une surface de 207 m² et le second, numéroté 4_____, une dépendance en bois de 27 m².

- 2) En mai 2004, les copropriétaires ont déposé auprès du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors département de l'urbanisme, puis département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département), une demande préalable en autorisation de construire portant sur la surélévation du bâtiment principal, dans le but de créer quatre logements totalisant vingt pièces (DP 5_____).

Dans ce cadre, la Ville de Genève (ci-après : la ville) a émis deux préavis défavorables, respectivement les 1^{er} juillet 2004 et 3 mars 2005.

La procédure s'est soldée le 30 novembre 2005 par le refus, par le département, de l'autorisation sollicitée, le projet n'étant pas conforme à la loi. Cette décision n'a pas été contestée et est devenue définitive.

- 3) Le 12 juillet 2011, les copropriétaires ont déposé auprès du département une nouvelle demande préalable en autorisation de construire portant sur la transformation et la surélévation de l'immeuble (DP 6_____). Le projet consistait à détruire la dépendance et à créer quatre appartements (un duplex de six pièces, un simplex de quatre pièces et deux duplex de cinq pièces), une petite arcade commerciale de 39 m², un jardin intérieur arborisé et un passage à pied à travers l'immeuble.

- 4) Les préavis de la direction générale de la nature et du paysage, de la police du feu, du service de planification de l'eau, de la commission des monuments de la nature et des sites (ci-après : CMNS) et du service de l'énergie étaient favorables au projet sous réserve.

- 5) Le 2 août 2011, la CMNS, soit pour elle la sous-commission architecture (ci-après : SCA) a considéré que bien que l'immeuble se situait dans un périmètre bâti essentiellement composé de bâtiments de la fin du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème} siècle formant des ensembles protégés, il n'en faisait pas partie. En effet, ce bâtiment apparaissait déjà sur le plan d'agrandissement de la ville datant de 1855.

Dès lors, la SCA s'en remettait à l'appréciation du service et de la commission compétente.

- 6) Le 22 août 2011, la ville a rendu un préavis défavorable faisant valoir le non-respect du règlement communal relatif au plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève du 20 février 2007 (RPUS - LC 21 211). En effet, la moitié au moins des surfaces du projet devait être dévolue à des activités industrielles ou artisanales compatibles avec l'habitat, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, cet immeuble devait être assimilé à une construction sur cour, les conditions d'habitabilité étant insuffisantes et inadaptées. La ville invitait les copropriétaires à se rapprocher de l'unité d'action communautaire des Pâquis pour évaluer l'opportunité et les besoins d'un équipement de quartier tel qu'une crèche, par exemple, étant précisé que le RPUS ne s'appliquait pas aux bâtiments destinés principalement à un équipement public.
- 7) Le 29 août 2011, le service des monuments et des sites a informé la direction des autorisations de construire qu'une visite du bâtiment en question avait été fixée le 13 septembre 2011, celui-ci étant en cours de procédure de mise sous protection par inscription à l'inventaire.
- 8) Le 21 septembre 2011, la CMNS, soit pour elle la sous-commission monuments et antiquités (ci-après : SCMA), a souligné la qualité du projet qui mettait en valeur, préservait et pérennisait les qualités patrimoniales du bâtiment. Elle était par conséquent favorable à l'octroi de la dérogation prévue par l'art. 11 de la loi sur les constructions installations diverses du 14 avril 1988 (LCI – L 5 05), soulignant que ce projet prévoyait le dénoyautage de la cour ainsi qu'une légère surélévation, élément qu'elle avait préconisé dans un préavis du 2 juin 2004 concernant un précédent projet (DP 5 _____).
- 9) Par pli du 28 octobre 2011, les copropriétaires ont transmis au département divers documents complémentaires et réagi au préavis défavorable de la ville du 22 août 2011. L'immeuble ne pouvait pas être assimilé à une construction sur cour. S'il était en retrait de la rue et légèrement engagé dans un îlot, il n'était ni enclavé ni enfermé dans une cour. Par ailleurs, le dégagement visuel depuis l'intérieur de l'immeuble était similaire à celui des immeubles voisins. Les conditions d'habitabilité étaient suffisantes et adaptées, ce d'autant plus que le retrait de la rue d'environ 12 mètres permettait une exposition moindre aux nuisances de celle-ci. Une activité artisanale ou industrielle sur la totalité du rez-de-chaussée était susceptible de nuire à la tranquillité du voisinage en raison de la configuration de l'édifice et de sa relation avec la cour intérieure à l'arrière du bâtiment. De plus, l'installation d'une activité artisanale ou industrielle au rez-de-chaussée aurait pour conséquence d'affecter la cour intérieure en arrière-boutique ou en dépôt, ce qui conviendrait moins au voisinage et aux futurs habitants des appartements que le jardin prévu. Dans un contexte de crise du logement, le projet prévoyait des appartements de plusieurs tailles, dont le duplex du rez-de-chaussée

qui permettrait d'accueillir une famille avec enfants. Par ailleurs, les copropriétaires s'étonnaient de constater que la ville leur demandait de réaliser des infrastructures d'utilité publique dans la mesure où elles nécessitaient des investissements très lourds en terme de sécurité, qu'ils n'étaient pas en mesure d'assumer.

- 10) Le 1^{er} novembre 2011, la commission d'architecture (ci-après : CA) a émis un préavis favorable et s'est déclarée d'accord avec une éventuelle dérogation selon l'art. 11 LCI.
- 11) Le 14 février 2012, la ville a émis un second préavis défavorable dans la mesure où elle refusait d'octroyer la dérogation prévue par le RPUS.
- 12) Par décision du 23 juillet 2012, le département a accordé l'autorisation préalable sollicitée, se fondant sur la dérogation de l'art. 11 LCI. Cette décision a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève le 27 juillet 2012.
- 13) Par pli du même jour adressé au conseil administratif de la ville, le Conseiller d'Etat en charge du département a indiqué que le projet respectait le RPUS et que, dès lors, la dérogation au RPUS, que la ville avait refusé d'octroyer, n'était pas nécessaire. En effet, quand bien même la moitié de la surface du projet n'était pas dévolue à une activité industrielle ou artisanale, les locaux se trouvaient en retrait de la rue et dans un agencement particulier, ce qui les rendait inadaptés pour ces activités, celles-ci étant en outre susceptibles de créer des nuisances pour les logements environnants. Enfin, les critères d'habitabilité étaient satisfaits de sorte que l'autorisation préalable de construire était délivrée.
- 14) Le 24 août 2012, la ville a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre l'autorisation précitée, concluant à son annulation. En substance, la ville a invoqué la violation de son droit d'être entendu, le département ayant accordé l'autorisation sans mentionner précisément sur quel alinéa de l'art. 11 LCI il se fondait. Elle a également soutenu que le RPUS avait été violé, dans la mesure où il n'avait été aucunement démontré que les conditions d'utilisation de la surface concernée étaient inadaptées à des activités industrielles ou artisanales compatibles avec l'habitat.
- 15) Le 19 octobre 2012, les copropriétaires ont, par l'intermédiaire de leur conseil, répondu au recours, concluant principalement à son rejet sous suite de frais et dépens.
- 16) Le 26 octobre 2012, le département a répondu au recours, concluant à son rejet.
- 17) Par jugement du 21 février 2013 (JTAPI/____/2013), le TAPI a rejeté le recours. Le grief de la violation du droit d'être entendu n'était pas déterminant

compte tenu du fait que la ville avait eu la faculté de contester la décision en temps utile et en toute connaissance de cause. L'art. 11 LCI avait également été respecté. En effet, la CA avait donné son accord pour une dérogation fondée sur l'art. 11 LCI. Même si elle n'avait pas précisé sur quel alinéa elle se fondait, il apparaissait que la CA se référait à son al. 4, plus particulièrement aux lettres c et d, au vu des éléments pris en considération dans les préavis eux-mêmes. Enfin, le département avait considéré que l'immeuble était inadapté pour les activités industrielles et artisanales. Il s'était notamment appuyé sur les préavis de la CA et de la SCA, lesquelles étaient composées de spécialistes, de sorte qu'aucun excès ou abus du pouvoir d'appréciation ne pouvait être constaté.

- 18) Le 12 avril 2013, la ville a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ledit jugement, concluant à son annulation et à celle de la décision d'autorisation, « sous suite de dépens ».

L'art. 11 LCI était une disposition dérogatoire qu'il convenait d'interpréter de façon restrictive. Le préavis de la CA ne faisait aucune mention d'éléments permettant de déduire sur quels alinéas de cette disposition elle se fondait, ni ne renvoyait aux autres préavis, en particulier celui du CMNS du 21 septembre 2011. Le jugement querellé violait ainsi l'art. 11 LCI en tant qu'il considérait que le département pouvait valablement se fonder sur le préavis de la CA.

L'art. 10 RPUS prévoyait quant à lui que les surfaces concernées pouvaient être destinées au logement si les conditions d'utilisation de ces surfaces étaient inadaptées à des activités industrielles ou artisanales compatibles avec l'habitat et si les critères d'habitabilité pouvaient être satisfaits. Or, aucun des préavis émis dans le cadre du projet ne contenait la moindre remarque sur ces conditions, de sorte que le TAPI ne pouvait pas estimer que le département les avait valablement suivis.

- 19) Dans sa réponse du 13 mai 2013, le département a conclu au rejet du recours, sous suite de dépens.

Une dérogation pouvait être accordée à chaque fois qu'une situation de fait l'exigeait, étant précisé que l'administration disposait pour ce faire d'un large pouvoir d'appréciation. Le préavis de la CA n'était certes pas motivé. Toutefois, la jurisprudence de la chambre administrative qui exigeait une telle motivation n'avait été rendue que postérieurement au préavis en question, de sorte que le TAPI l'avait considéré comme valable et admissible. Ce dernier avait exercé son pouvoir d'appréciation de manière conforme au droit et avec la retenue nécessaire, eu égard aux préavis favorables et à l'appréciation du département.

Quant à l'art. 10 RPUS, ses buts étaient clairement respectés et ses conditions remplies comme le relevait à juste titre le TAPI.

- 20) Dans leur réponse du 16 mai 2013, les copropriétaires ont conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

En ce qui concernait la prétendue violation de l'art. 11 al. 4 LCI, l'obligation de motivation invoquée par la ville ne trouvait pas application lorsque le préavis était favorable. En tous les cas, cette dernière disposait du personnel compétent pour comprendre le contexte légal, ainsi que le sens et la portée du préavis de la CA. De plus, toutes les explications nécessaires avaient été fournies en cours de procédure, de sorte qu'un éventuel défaut de motivation avait été réparé. Le préavis de la CA reprenait celui de la SCA. La ville faisait donc preuve de formalisme excessif en refusant d'admettre le renvoi implicite d'un préavis à l'autre. Par ailleurs, la ville ne contestait pas l'application de l'art. 11 al. 4 LCI sur le fond, alors même que le département avait apporté les précisions utiles dans son écriture du 26 octobre 2012.

Quant à la prétendue violation de l'art. 10 RPUS, elle n'était pas réalisée. En effet, le large pouvoir d'appréciation du département ne pouvait être remis en cause qu'en cas d'excès ou d'abus, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'implantation du bâtiment ne permettait pas un usage industriel ou artisanal. L'habitabilité du projet était suffisante, et similaire à celles des immeubles voisins. De plus, l'art. 10 RPUS n'exigeait la délivrance d'aucun préavis particulier, de sorte que le département pouvait appliquer cette disposition de manière autonome.

- 21) Dans ses observations du 21 juin 2013, la ville a maintenu ses conclusions et rappelé son argumentation. Pour le surplus, elle a précisé qu'il convenait d'appliquer immédiatement la jurisprudence de la chambre de céans relative à l'exigence de motivation des préavis de la CA. Le préavis de la SCMA n'examinait aucune des conditions de l'art. 11 al. 4 LCI. L'autorisation de construire ne pouvait donc pas être valablement délivrée sur la base de cette disposition. Par ailleurs, aucun des préavis n'avait démontré que les conditions d'utilisation des surfaces étaient inadaptées pour les activités industrielles ou artisanales compatibles avec l'habitat.
- 22) A la suite de quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a, 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 2) La qualité pour recourir de la ville est fondée sur l'art. 145 al. 2 LCI et admise par la jurisprudence de la chambre de céans (ATA/116/2013 du 26 février 2013 consid. 2 ; ATA/70/2013 du 6 février 2013).
- 3) Dans le cadre de son recours, la ville invoque en premier lieu la violation de l'art. 11 LCI par le jugement querellé, en tant qu'il confirme que le département pouvait valablement se fonder sur le préavis de la CA pour délivrer l'autorisation de construire, ce préavis ne remplissant pas les exigences de motivation prévues par la doctrine et la jurisprudence.
- 4) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 129 I 232 consid. 3.2 p. 237 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_552/2012 du 3 décembre 2012 consid. 4.1; 1C_70/2012 du 2 avril 2012 ; 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 et les arrêts cités). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355 et les références citées; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 521 n. 1573). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188 ; ATA/268/2012 du 8 mai 2012 ; P. TSCHANNEN/ U. ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^{ème} éd., 2009, p. 257 ; P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, p. 348ss n. 2.2.8.3).

La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 III 235 consid. 5.3 p. 250; Arrêts du Tribunal fédéral 2D_1/2013 du 1er mars 2013 consid. 4.1; 8C_104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3; ATA/68/2013 du 6 février 2013 consid. 3). Une réparation devant l'instance du recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 p. 103; 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s. ; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_572/2011 du 3 avril 2012 consid. 2.1 et références citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 8C_104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3.2 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C_104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; ATA/197/2013 du 26 mars 2013 consid. 4). La réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_63/2008 du 25 août 2008 consid. 2.1 ; ATA/197/2013 du 26 mars 2013 consid. 4) ; elle peut se justifier en présence d'un vice grave notamment lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et

aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s; 136 V 117 consid. 4.2.2.2 p. 126 s.; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; ATA/321/2010 du 11 mai 2010 consid. 11). Enfin, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de la violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir eu le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/304/2013 du 14 mai 2013 consid. 4. c ; ATA/126/2013 du 26 février 2013).

5) a. A teneur de l'art. 11 al. 4 LCI, le département peut, après consultation de la CA, autoriser un dépassement du gabarit prescrit par la loi lorsque les constructions prévues :

a) sont édifiées sur des terrains dont la surface libre est suffisante pour préserver les voisins des inconvénients que pourrait impliquer le supplément de hauteur;

b) n'excèdent pas l'indice d'utilisation du sol qui résulterait de la stricte application de la loi;

c) ne nuisent pas à l'harmonie de la silhouette de l'agglomération ni à la perception de sa topographie;

d) se justifient par leur aspect esthétique et leur destination et sont compatibles avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier.

b. Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. Lorsque la consultation de la CA est imposée par la loi, le préavis de cette commission a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/100/2010 du 16 février 2012 consid. 8c ; ATA/417/2009 du 25 août 2009), étant précisé que cette commission se compose pour une large part de spécialistes.

c. L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une 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 se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs (ATA/537/2013 du 27 août 2013 consid. 6b ; ATA/147/2011 du 8 mars 2011 consid. 5 et la référence citée). Quant aux autorités de recours, elles 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 (ATA/537/2013 précité ; ATA/117/2011 du 15 février 2011 consid. 7b. et les références citées).

- 6) En l'espèce, la CA a rendu un préavis favorable dans le cadre de l'instruction du dossier, se déclarant d'accord avec une éventuelle dérogation à l'art. 11 LCI si nécessaire.

Si un préavis favorable n'a en principe pas besoin d'être motivé, une motivation plus poussée de la CA aurait été souhaitable, notamment en ce qui concerne l'alinéa à l'origine de la dérogation envisagée, compte tenu du fait que l'art. 11 LCI est une disposition dérogatoire. Toutefois, ainsi que l'a retenu le TAPI, ce préavis étant obligatoire, il doit se voir reconnaître un certain poids. Si la CA n'a motivé que très succinctement son préavis, il apparaît qu'elle a examiné le projet qui lui était soumis et qu'elle a envisagé et accepté la possibilité d'octroyer une dérogation sur la base de l'art. 11 LCI. En d'autres termes, les experts qui composent ladite commission n'ont délivré leur préavis qu'après une étude attentive du dossier, considérant qu'une dérogation à l'art. 11 LCI pouvait être octroyée. Par ailleurs, il convient également de relever que ce préavis est intervenu à la suite de plusieurs autres préavis positifs, notamment celui de la SCMA, lequel a retenu la qualité du projet déposé (mise en valeur, préservation et pérennisation des qualités patrimoniales du bâtiment). Ce contexte et l'ensemble du dossier permettent de comprendre que le préavis de la CA accepte une dérogation fondée sur l'art. 11 al. 4 let. c et d LCI. Cela est d'autant plus vrai que, dans le cadre de la procédure de première instance, le département a précisé que la dérogation reposait sur cette disposition. Suivre la recourante dans son raisonnement reviendrait donc à faire preuve d'un formalisme excessif. En tous les cas, il apparaît qu'au cours de la procédure, la recourante a eu la faculté de contester la décision du département et de faire valoir ses griefs en toute connaissance de cause, de sorte qu'elle n'a subi aucun préjudice.

En l'occurrence, la recourante ne peut pas se prévaloir de la jurisprudence de la chambre céans (ATA/718/2012 du 30 octobre 2012 et références citées) relative à la motivation du préavis de la CA. En effet, il en ressort que l'exigence de motivation était rendue nécessaire par l'importance du dépassement de gabarit ou par la délivrance successive de préavis contradictoires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par conséquent, le droit d'être entendu de la recourante a été respecté et le premier grief de la recourante doit être rejeté.

7) Dans le cadre de son recours, la ville invoque en second lieu la violation de l'art. 10 RPUS par le jugement querellé, en tant qu'il retient que le département avait valablement suivi les préavis favorables des commissions concernées, en particulier la CA et la SCA, celles-ci n'ayant formulé aucune remarque au sujet des conditions d'utilisation de l'immeuble et des critères d'habitabilité.

a. En vue de favoriser la qualité de vie en ville, les plans d'utilisation du sol élaborés par la ville, en collaboration avec l'Etat, ont pour but de maintenir et rétablir l'habitat tout en favorisant une implantation harmonieuse des activités qui garantisse le mieux possible l'espace habitable et limite les charges sur l'environnement qui pourraient résulter d'une répartition déséquilibrée des affectations (art. 1 al. 1 RPUS).

Ces dispositions s'appliquent aux quatre premières zones à bâtir au sens de l'article 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987 et dans leurs zones de développement au sens de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957. Elles s'appliquent aussi bien aux constructions existantes qu'aux constructions nouvelles (art. 2 al. 1 RPUS).

b. A teneur de l'art. 19 al. 1 LaLAT, les trois premières zones sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public. En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit :

a) la 1^{re} zone comprend les quartiers de la ville qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications;

b) la 2^e zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus;

c) la 3^e zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée.

c. L'art. 10 RPUS prévoit qu'en cas de démolition-reconstruction ou de transformation d'un bâtiment affecté principalement à des activités industrielles ou artisanales, une surface de plancher au moins équivalente à la moitié de la surface initiale doit être destinée à des activités industrielles ou artisanales, compatibles avec l'habitat. S'il est démontré que les conditions d'utilisation sont inadaptées à de telles activités, ces surfaces sont alors destinées au logement, dans la mesure où les critères d'habitabilité peuvent être satisfaits. Pour le solde des surfaces de plancher, l'art. 7 RPUS est applicable (al. 1). En cas de démolition-reconstruction ou de changement d'affectation d'un immeuble n'ayant pas une destination

administrative, industrielle, commerciale ou culturelle, le nouveau bâtiment doit être affecté au logement, selon les taux fixés par l'art. 7 (al. 2).

L'art. 10 RPUS s'attache ainsi à lutter contre un phénomène lié à l'emprise croissante du secteur tertiaire en ville, à savoir la disparition progressive des activités industrielles et artisanales, alors que celles-ci sont source d'animation et permettent aux habitants du centre-ville de bénéficier de services de proximité au lieu de se rendre en dehors du centre, là où la plupart de ces activités sont déplacées. L'expansion grandissante du secteur tertiaire a été mise en évidence par l'étude d'impact de 1993: cette étude a notamment constaté que, lors d'opérations de restructuration ou de reconstruction totale, les grands ensembles industriels se réinstallaient dans des zones industrielles périphériques et les petites unités sises dans les bâtiments affectés à l'industrie et à l'artisanat disparaissaient la plupart du temps (cf. Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville du 14 septembre 1993, p. 851 ss). Il est dès lors d'intérêt public d'encourager une certaine diversité des activités dans l'agglomération urbaine, ce qui implique concrètement de protéger les branches menacées. Et si le maintien des activités industrielles et artisanales n'est pas possible, l'art. 10 RPUS favorise la création de nouveaux logements, ce qui permet de lutter contre la pénurie et relève également de l'intérêt public (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 9.2).

d. Les notions de surfaces inadaptées pour des activités industrielles ou artisanales et d'habitabilité constituent des notions juridiques indéterminées laissant un certain pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci n'étant limitée que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/59/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/646/1997 du 23 octobre 1997 ; André GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 332 s. ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, p. 34-36 n. 160-169).

- 8) En l'espèce, le département considère que les surfaces de l'immeuble faisant l'objet du projet sont inadaptées pour des activités industrielles ou artisanales. En effet, le bâtiment en question se situe en retrait de la rue et donne sur une cour intérieure. Ce type d'activités est générateur de nuisances, notamment sonores, amplifiées par la configuration des lieux. En ce qui concerne l'habitabilité du bâtiment, son positionnement en retrait est un atout pour les futurs occupants, moins exposés aux nuisances de la rue. De plus, la création d'un jardin dans la cour améliorerait considérablement la qualité de vie des futurs occupants et des habitants des immeubles qui donnent sur la cour intérieure. Enfin, le passage à pied prévu dans le projet amène une plus-value pour l'ensemble du quartier. Les copropriétaires appuient cette position, avançant pour le surplus des considérations économiques.

Le fait que le projet des copropriétaires ne prévoit pas l'affectation de la moitié de la surface utile à une activité industrielle ou artisanale est patent et non contesté par les parties. Reste donc à déterminer si le département a respecté

l'art. 10 RPUS et s'il a excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en accordant l'autorisation préalable de construire pour les motifs évoqués précédemment.

Pour faire droit à la demande d'autorisation préalable des copropriétaires, le département s'est appuyé sur un dossier complet, ainsi que sur les préavis favorables de tous les services et commissions consultés, à l'exception de ceux de la recourante. Par sa propre analyse du projet et les éléments précités, il est parvenu aux conclusions que l'on connaît. Dès lors, il n'apparaît pas que le département ait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation, ou violé le RPUS. En effet, si l'art. 10 RPUS tend à lutter contre la disparition progressive des activités industrielles et artisanales au centre-ville, il protège également l'intérêt public de la lutte contre la pénurie de logement à Genève, intérêt que respecte le projet. Par ailleurs, il ressort du dossier que ledit projet est de qualité et mettrait en valeur le bâtiment. Considérer que les nuisances, notamment sonores, inhérentes à une activité industrielle ou artisanale seraient exacerbées par l'emplacement dans une cour intérieure de l'immeuble n'est pas dénué de pertinence et ne saurait être écarté d'emblée. En outre, il convient de relever que c'est avec raison que les copropriétaires font remarquer que le retrait de l'immeuble serait un handicap majeur pour la visibilité et l'accessibilité d'un potentiel industriel ou artisan qui occuperait les locaux. Quant à l'habitabilité du bâtiment, elle ne fait aucun doute compte tenu de la qualité du projet déjà évoquée et du réaménagement de la cour intérieure qui profitera à tous les habitants, y compris des immeubles déjà habités.

Au vu de ce qui précède, l'art. 10 RPUS a été respecté par le département, lequel a exercé son pouvoir d'appréciation avec diligence, de sorte que la chambre de céans ne saurait lui substituer sa propre analyse.

Au vu de ces éléments, le second grief de la recourante doit également être écarté.

9) Mal fondé le recours doit être rejeté.

Un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante et une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de la recourante, sera allouée à chacun des copropriétaires, à titre de participation aux honoraires de leur conseil (art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement genevois sur les frais, émoulements et indemnités en procédure administrative - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 avril 2013 par la Ville de Genève contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 février 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la Ville de Genève un émolument de CHF 1'500.- ;

alloue à Messieurs A_____ et B_____ une indemnité de procédure de CHF 1'000.- chacun, à la charge de la recourante ;

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 ;

communiqua le présent arrêt à la Ville de Genève, à Me David Lachat, avocat de Messieurs A_____ et B_____, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :