

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE G _____

POUVOIR JUDICIAIRE

A/815/2018-LCI

ATA/1379/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Décision du 20 décembre 2018

sur mesures provisionnelles et effet suspensif

dans la cause

A _____

Mme B _____

Mme C _____

Mme D _____

M. É _____

représentés par Me Carla Python, avocate

contre

F _____ SÀRL

représentée par Me Jean-Pierre Carera, avocat

et

VILLE DE G _____

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
22 octobre 2018 (JTAPI/1024/2018)**

Vu l'art. 9 al. 1 du règlement de la chambre administrative du 26 septembre 2017 ;

Attendu, en fait, que :

1. Par demande DD 1_____-2 déposée le 26 novembre 2014, portant sur la parcelle n° 2______ de G______ (quai H______ _____ à G______) dont elle est propriétaire, F______ Sàrl (ci-après : F______), société sise à G______ et active dans le domaine hôtelier, a sollicité du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie devenu le département du territoire (ci-après : DT ou département) une autorisation de construire tendant à l'« aménagement d'un hôtel – véranda – restaurant – SPA – piscine intérieure ».

À teneur de cette demande, aucune « construction ou installation provisoire » n'était prévue. Aucun abattage d'arbres n'était envisagé. Le projet ne nécessitait aucune modification du domaine public, si ce n'était une « occupation provisoire du domaine public pour la mise en œuvre » (« enceinte et accès au chantier »), sur la parcelle n° 3______ – trottoir et peut-être mince partie de rue –, sur la partie de la rue de I______ située sur la place J______, juste devant le futur hôtel, selon un plan annexé.

Par décision du 1^{er} avril 2015, le DT a octroyé l'autorisation sollicitée.

2. Par demande DD 4_____-2 déposée le 15 avril 2015, portant sur la parcelle n° 5______ de G______ (rue de I______ _____ à G______) dont elle est propriétaire, F______ a sollicité du département une autorisation de construire pour la « reconstruction d'un espace garage et locaux de services ». En parallèle et le même jour a été formée une demande, M 6_____/1, de « démolition d'un atelier, d'un dépôt et d'un garage » sur la même parcelle.

Selon la demande d'autorisation de construire précitée, ni une « construction ou installation provisoire », ni une « occupation provisoire du domaine public pour la mise en œuvre », ni une modification du domaine public, ni un abattage d'arbres n'étaient prévus. À teneur des plans annexés à cette demande – et partiellement lisibles –, tels que produits devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), les installations de chantier y semblent être petites et n'avoir aucune emprise sur la place J______.

Par décision du 18 août 2015, le département a accordé l'autorisation sollicitée. Le 11 octobre 2016, le projet ayant fait l'objet d'une modification de la façade sud-ouest le 15 septembre 2016, une nouvelle autorisation a été octroyée sur cette base.

3. Par demande DD 7_____-2 déposée le 17 mars 2017, portant sur les parcelles n° 8______ – place J______ –, 9______ – rue K______ – et 10______ – quai L______ – de G______ incorporées au domaine communal, F______ a sollicité du DT une autorisation de construire sous forme de transformation/rénovation/ assainissement en vue du « réaménagement de la Place J______ avec déplacement de cabine de régulation à gaz et déplacement d'un passage piéton ».

À teneur de cette demande, étaient prévus une « construction ou installation provisoire » pour une durée de six mois, une « occupation provisoire du domaine public pour la mise en œuvre », une modification du domaine public, ainsi qu'un abattage d'arbres. Selon des plans – difficilement lisibles – liés à cette demande, le chantier devrait se dérouler en deux phases, la première où il occuperait la place J_____ avec un accès piéton devant l'hôtel, la seconde où il occuperait les parties de continuation de la rue de I_____ et de la rue K_____ autour de la place J_____ (place J_____ _____, respectivement _____).

Le 30 juin 2017 a été signée entre la Ville de Genève (ci-après : la ville) et F_____ une convention relative à l'aménagement de la place J_____.

Par décision globale d'autorisation de construire au sens de l'art. 3A al. 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) rendue le 8 février 2018 et concernant les parcelles n^{os} 8_____, 11_____, 9_____, 10_____, 3_____ et 7'465, le DT a accordé l'autorisation sollicitée DD 7_____-2 (« réaménagement de la Place J_____ – abattage d'arbres »).

4. Par acte du 7 mars 2018, sous la plume de leur conseil d'alors, la A_____, Mmes B_____, C_____ et D_____, ainsi que M. E_____ (ci-après : les recourants), tous propriétaires d'un lot de propriété par étages (ci-après : PPE) dans l'immeuble érigé sur la parcelle n° 12_____ (quai L_____ _____) jouxtant la place J_____ par la continuation de la rue K_____, ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre cette décision, dont ils ont requis l'annulation, « avec suite de frais et dépens ».

À titre de griefs étaient invoquées une violation du principe de compensation en matière de stationnement privé selon l'art. 7B de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05), une absence de nécessité, d'opportunité et de respect du principe de la proportionnalité pour une zone de rencontre en violation de l'art. 4 al. 1 de la loi sur les zones 30 et les zones de rencontre du 21 septembre 2007 (LZ30 - L 1 11), de même que des inconvénients graves au sens de l'art. 14 LCI sous forme de vraisemblable forte augmentation de la circulation sur le quai L_____ avec risques de bouchons et d'accidents et de baisse de la sécurité du fait de l'abolition de certains trottoirs aux abords de la place J_____.

5. La ville, F_____ et le DT ont tous trois conclu à l'irrecevabilité du recours, pour défaut de qualité pour recourir, subsidiairement à son rejet.

6. Par écriture spontanée du 24 septembre 2018, les recourants, indiquant persister dans leurs conclusions, se sont prévalus de nouveaux griefs devant, à leur sens, justifier l'annulation de la décision entreprise, qu'ils avaient été en mesure de formuler depuis la tenue d'une séance d'information organisée le 11 septembre 2018 par M_____ SA, société mandatée par F_____, à la suite d'une « lettre d'information travaux » du 3 septembre 2018 portant sur des « travaux d'aménagement d'un hôtel dans l'immeuble

existant au Quai H _____, reconstruction d'un espace garage et locaux de services rue de I _____ et réaménagement de la Place J _____ », à l'occasion de laquelle le plan général d'installation du chantier lié au projet querellé avait été présenté.

Étaient produits un plan « chantier rue N _____ – PIC général » et un planning de chantier, tous deux datés du 11 septembre 2018, photographiés par les recourants et dont la plupart des indications sont illisibles.

D'après les recourants, la décision entreprise consacrait une violation de l'art. 9 al. 2 let. s du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01), dans la mesure où F _____ n'avait pas produit des plans au 1/100^{ème} indiquant l'occupation du domaine public et privé par les installations de chantier. En outre, lesdites installations, telles qu'elles figuraient sur le plan précité, violaient la servitude de restriction au droit de bâtir grevant l'immeuble n° 8 _____, constituée notamment en faveur de la parcelle sur laquelle se trouvait l'immeuble des recourants. Enfin, il leur avait été annoncé que ces installations seraient présentes pendant dix mois, soit bien plus que ce qui avait été annoncé au départ (six mois).

7. Par jugement du 22 octobre 2018, le TAPI a déclaré irrecevable le recours.

En dépit d'une utilisation sans doute quelque peu accrue par rapport à l'ensemble de la population (dans la mesure où les locaux qu'ils occupaient étaient situés à proximité directe du lieu devant accueillir le projet querellé), les recourants ne disposaient pas d'un droit d'usage privilégié de la place J _____, incorporée au domaine public, de sorte que leur démarche s'apparentait à une action populaire.

De surcroît, la survenance des nuisances dont les recourants faisaient état quant au trafic et au stationnement dans le secteur, dont l'allégation, non développée et non circonstanciée, ne reposait pas sur le moindre élément concret, mais sur de simples conjectures, « [n'atteignait] pas manifestement pas (sic) le degré de vraisemblance et de consistance exigé par la jurisprudence ».

Pour le surplus, et à toutes fins utiles, si les travaux entraîneraient éventuellement des nuisances en matière de bruit et de poussière, celles-ci seraient limitées dans le temps et ne sauraient à elles seules fonder un intérêt pratique à recourir.

Dans la mesure où, manifestement, les recourants ne disposaient pas d'un intérêt personnel digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, la qualité pour recourir devait leur être déniée.

8. Par acte déposé le 5 novembre 2018 par leur nouveau conseil au greffe de la chambre administrative, les recourants ont formé recours contre ce jugement, « avec suite de frais et dépens », concluant à son annulation et, cela fait, à la constatation qu'ils disposaient de la qualité pour recourir contre l'autorisation de construire DD 110'162-2 délivrée le 8 février 2018 et principalement au renvoi de la cause au TAPI pour qu'il statue sur le fond du litige, subsidiairement à l'annulation de ladite autorisation. À titre de mesures

superprovisionnelles et provisionnelles ou sur effet suspensif, ils concluaient à ce que la chambre administrative ordonne à l'État de G_____, à la ville et à F_____ d'arrêter tous travaux et toutes installations de chantier sur la place J_____ et de retirer toutes installations de chantier de cette place, jusqu'à ce que soit prise la décision sur mesures provisionnelles ou sur effet suspensif, respectivement la décision au fond, sous la menace de la peine d'une amende prévue par l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). Au plan procédural, ils sollicitaient de pouvoir compléter leur recours.

Il ressort des faits allégués et pièces produites que, le 22 octobre 2018, par son conseil, F_____ avait écrit au TAPI que le plan d'installation de chantier produit le 24 septembre 2018 par les recourants ne concernait pas l'autorisation querellée mais visait la DD 1_____ relative à l'aménagement d'un hôtel sis quai H_____ . Selon F_____, pour s'en convaincre, il suffisait d'observer ledit plan et constater qu'il n'était pas possible de procéder au réaménagement de la place lorsque cette dernière était occupée par des containers. Au demeurant, les installations en question dépassaient largement les besoins – modestes – du chantier de réaménagement de la place. Par surabondance, le réaménagement litigieux de celle-ci ne prévoyait pas de construction prohibée par la servitude invoquée par les recourants.

Par écriture du 24 octobre 2018 adressée au TAPI et se référant à celle des recourants du 24 septembre 2018, la ville avait indiqué qu'à la suite de l'autorisation DD 1_____ délivrée, F_____ avait obtenu d'elle une autorisation d'occupation du domaine public conformément à la réglementation en vigueur et pour permettre la réalisation des travaux de transformation du bâtiment du quai H_____ .

Se prévalant de photographies, les recourants alléguaient que le 30 octobre 2018, sans attendre l'échéance du délai de recours, F_____ avait débuté les travaux sur la place J_____, en procédant d'abord à l'abattage d'un arbre puis à l'enlèvement du bitume et des barrières en fer forgé se situant dans la zone de pose des containers.

Par lettre de leur avocate du 30 octobre 2018, ils avaient invité F_____ à interrompre immédiatement lesdits travaux, commencés sans demande d'ouverture de chantier.

Par pli de son conseil du 1^{er} novembre 2018, F_____ leur avait répondu que les travaux entrepris par elle ne se rapportaient pas à l'autorisation de construire DD 7_____-2, mais aux autorisations DD 1_____ et DD 107'804 (recte : 4_____), qui avaient fait l'objet d'une demande d'ouverture de chantier en bonne et due forme, de sorte qu'il ne serait tenu aucun compte des exigences formulées par les recourants dans leur courrier du 30 octobre 2018.

Les recourants produisaient des photographies prises le 2 novembre 2018 montrant une continuation du chantier, en particulier, selon eux, une perforation des trottoirs en vue de l'installation de la « base vie ».

Or seule la demande DD 7_____ prévoyait un chantier sur la place J_____. L'intérêt de F_____ à continuer les travaux était difficile à justifier puisque les demandes faisaient l'objet d'un vice de procédure grave justifiant l'annulation de décisions, à savoir notamment l'absence de plan au 1/100ème relatif à l'occupation du domaine public ou privé par les installations de chantier.

9. Par décision du 7 novembre 2018, la présidence de la chambre administrative a refusé d'ordonner des mesures superprovisionnelles, impartit un délai au 19 novembre 2018 à F_____, à la ville et au département pour se déterminer sur la requête de mesures provisionnelles ou effet suspensif des recourants et présenter tous renseignements précis et pièces justifiant notamment l'ouverture du chantier, octroyé le même délai aux recourants pour compléter leur recours et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

10. Par observations sur mesures provisionnelles du 19 novembre 2018, F_____ a conclu à l'irrecevabilité des conclusions des recourants à titre de mesures provisionnelles ou sur effet suspensif, subsidiairement à leur rejet, « avec suite de frais et dépens ».

Elle avait tenté dès avril 2015 de commencer le chantier d'exécution de la DD 1_____ et avait eu divers contacts à cette fin avec la direction générale des transports (ci-après : DGT). Pour des raisons diverses, le chantier avait pris du retard et les travaux de gros-œuvre de maçonnerie et de béton armé à l'intérieur du bâtiment avaient eu lieu entre octobre 2015 et mi-novembre 2017.

L'autorisation DD 4_____-2 délivrée le 18 août 2015 puis la nouvelle autorisation DD 4_____-2 délivrée le 11 octobre 2016 avaient fait l'objet de recours devant TAPI, par d'autres riverains, puis d'un recours devant la chambre administrative. Il est précisé que cette dernière, par décision du 17 avril 2018, avait, à la suite d'un retrait du recours pas les recourants, rayé la cause du rôle (cause A/3316/2015). Durant ce laps de temps, F_____ avait attendu avant de mettre en œuvre l'autorisation de démolition M 6_____.

À la fin de l'été 2017, il avait été prévu, avec la société M_____ SA, qui reprenait à son compte l'ensemble des travaux, que les travaux de rénovation de l'hôtel liés à la DD 1_____ se dérouleraient en trois phases, les deux premières ne concernant que l'hôtel et la troisième englobant la place J_____, au moment de la rénovation de cette dernière, comme le montraient trois plans (« A ») produits.

Toutefois, en raison de divers éléments, M_____ SA n'avait pu commencer le chantier qu'en automne 2018. Or, dans l'intervalle, vu la levée des recours concernant la DD 4_____-2, et en vue de combler le retard, il était apparu nécessaire d'engager un grand nombre d'ouvriers sur le chantier, et la décision avait été prise de regrouper les installations de chantier communes sur la place J_____. Lors d'une séance de coordination du 24 juillet 2018 avec les responsables de la DGT et des espaces publics de la ville, il avait été validé par ceux-ci que notamment, selon le procès-verbal de cette séance, « la place Marteau peut recevoir les containers et être clôturé (sic) mais doit laisser

les trottoirs autour ». Le 30 juillet 2018, des directives concernant le « chantier n° 13 _____ Place J _____ » avaient été édictées par la DGT. Le 6 août 2018 avait été déposé un avis d'ouverture de chantier ayant pour objet la « démolition d'un atelier, d'un dépôt et d'un garage » selon l'autorisation M 6 _____-2. La séance d'information organisée le 11 septembre 2018 par M _____ SA et mentionnée dans les allégations des recourants concernait ce chantier. Le 24 septembre 2018 s'était tenue une séance entre les mandataires de F _____, les responsables de la ville et ceux de l'aménagement et du génie civil, lors de laquelle il avait été entre autres question d'enlever le mobilier urbain de la place J _____ aux fins d'y déposer les installations de chantier.

Les échanges avec les autorités avaient donné lieu à la version « F » du plan de chantier du 11 octobre 2018, à teneur duquel, selon F _____, les installations de chantier, notamment la « base vie », resteraient sur la place J _____ jusqu'en octobre 2019 environ. C'était sur la base de ces principes, discutés avec les autorités, que la ville avait octroyé, le 8 octobre 2018, une permission d'occupation du domaine public. Le 7 novembre 2018, quelques adaptations avaient donné lieu à la version « G » du plan de chantier. Le 8 novembre 2018 avait été déposé l'avis d'ouverture de chantier lié à la DD 4 _____, avec pour objet la « reconstruction d'un parking et de locaux de service ».

11. Dans ses observations sur mesures provisionnelles du 19 novembre 2018, la ville a conclu au rejet de la demande de mesures provisionnelles des recourants et à la constatation qu'elle était en droit de permettre à F _____ de procéder à la mise en place de l'installation de chantier selon la permission du 8 octobre 2018, à la constatation que l'effet suspensif au recours contre le jugement attaqué était automatique en ce qu'il empêchait l'entrée en force de la décision du DT du 8 février 2018 et que la requête d'octroi de l'effet suspensif était donc sans objet, au fond, au rejet du recours.

Après la délivrance d'une permission d'« utilisation du domaine public par l'installation de chantier nécessaire aux travaux d'aménagement d'un parking » avec pour « lieu(x) » la « rue de I _____ _____, place J _____ » délivrée le 5 octobre 2018, F _____ souhaitant une modification de cette permission afin que soit précisé que les chantiers ouverts étaient bien ceux de l'hôtel sis quai H _____ _____ et du parking sis rue de I _____ _____, elle avait, le 8 octobre 2018, délivré une nouvelle permission, valable du 8 octobre 2018 au 28 février 2010, d'« utilisation du domaine public par l'installation de chantier nécessaire aux travaux d'aménagement d'un parking et transformation d'un bâtiment en hôtel de prestige » avec pour « lieu(x) » la « rue de I _____ _____, quai H _____ _____ », ce sur la base d'un plan de chantier (« A ») du 1^{er} octobre 2018 montrant une occupation, notamment de la « base vie », sur la place J _____. À teneur de cette permission, « la remise en état des lieux [devait] être effectuée selon les instruction du Service du génie civil et, le cas échéant, celles du Service des espaces verts et de l'environnement ».

En parallèle, les recourants avaient, le 18 octobre 2018, formé devant le Tribunal civil une requête de mesures superprovisionnelles et provisionnelles contre F _____ et la ville visant à interdire toute construction sur la parcelle n° 8 _____. Par ordonnance du 18

octobre 2018, ledit tribunal avait rejeté la requête de mesures superprovisionnelles et réservé le sort des frais et la suite de la procédure.

12. Dans leur complément de recours du 19 novembre 2018, les recourants ont persisté dans leurs conclusions.

Jusqu'au 16 novembre 2018, le chantier sur la place J_____ s'était poursuivi.

13. Le 17 décembre 2018, aucune observation n'ayant été formulée par les parties quant aux mesures provisionnelles et effet suspensif, celles-ci ont été informées par la chambre administrative que la cause était gardée à juger sur ce point.

Considérant, en droit, que :

1. a. Aux termes de l'art. 21 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), l'autorité peut d'office ou sur requête ordonner des mesures provisionnelles en exigeant au besoin des sûretés (al. 1), ces mesures étant ordonnées par le président s'il s'agit d'une autorité collégiale ou d'une juridiction administrative (al. 2).

En vertu de l'art. 66 LPA, sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours (al. 1) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, retirer ou restituer l'effet suspensif (al. 3).

b. Les mesures provisionnelles peuvent notamment servir à la sauvegarde d'intérêts compromis (ATA/41/2009 du 21 janvier 2009 ; ATA/272/2007 du 31 mai 2017).

L'effet suspensif vise à maintenir une situation déterminée et non pas à créer un état qui serait celui découlant du jugement au fond, dans l'hypothèse où le recourant obtiendrait gain de cause, la décision sur effet suspensif ne devant pas préjuger de l'issue du litige en vidant celui-ci de tout objet (ATA/962/2016 précité ; ATA/192/2014 précité ; ATA/650/2011 précité consid. 2 ; Fritz GYGI, Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 1986, p. 481) en créant une situation de fait quasi irréversible (arrêt du Tribunal fédéral 2C_356/2007 du 18 septembre 2007).

Par ailleurs, l'octroi de mesures provisionnelles présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405 ; ATA/941/2018 du 18 septembre 2018)

Selon la jurisprudence, il y a lieu d'effectuer une pesée entre les intérêts publics et privés en jeu, étant précisé que l'autorité peut aussi tenir compte des chances de succès du recours (ATA/962/2016 du 14 novembre 2016 ; ATA/192/2014 du 31 mars 2014 ; ATA/650/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2).

L'autorité de recours dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. Pour effectuer la pesée des intérêts en présence, elle n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (arrêt du Tribunal fédéral 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les références citées ; ATA/962/2016 précité ; ATA/192/2014 précité ; ATA/190/2013 du 22 mars 2013 consid. 4).

c. La LPA ne prévoit pas de conditions de recevabilité particulières pour une demande de mesures provisionnelles – et donc a fortiori d'effet suspensif – si ce n'est celle propre à l'existence préalable d'une procédure administrative, contentieuse ou non, ladite demande devant entrer dans le cadre de la procédure de recours et avoir un lien de connexité directe avec celle-ci (ATA/314/2014 du 30 avril 2014 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 361, ad art. 21 LPA).

2. En l'espèce, il n'y a prima facie en l'état aucun motif de mettre en doute les allégations et explications circonstanciées de F_____ et de la ville, pièces à l'appui, selon lesquelles les travaux constatés par les recourants sur la place J_____ servent à la pose d'installations de chantier, notamment de la « base vie », en vue de l'exécution des travaux autorisés dans le cadre des DD 1_____ et DD 4_____, autorisations entrées en force et portant sur l'hôtel et surtout le parking – ou garage –, soit des objets différents du réaménagement de ladite place (DD 7_____), seul objet du présent litige au fond.

Les conclusions sur mesures provisionnelles et effet suspensif sortant dès lors du cadre de l'objet du litige au fond, elles sont irrecevables.

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevables les demandes de mesures provisionnelles et en octroi de l'effet suspensif au recours formulée les 5 et 19 novembre 2018 par la A_____, Mmes B_____, C_____ et D_____, ainsi que M. E_____ ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué la présente décision à Me Carla Python, avocate des recourants, à Me Jean-Pierre Carera, avocat de F_____ Sàrl, à la Ville de G_____, au département du territoire-OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

La présidente :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :