RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1759/2021 LCI JTAPI/992/2021

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 30 septembre 2021

dans la cause

A_____, représentée par Me Alain MAUNOIR, avocat, avec élection de domicile

B_____, représentée par Me Alain MAUNOIR, avocat, avec élection de domicile

Madame C_____, représentée par Me Alain MAUNOIR, avocat, avec élection de domicile

Monsieur D_____, représenté par Me Alain MAUNOIR, avocat, avec élection de domicile

Madame E_____, représentée par Me Alain MAUNOIR, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

F_____, représentée par Me François BELLANGER, avocat, avec élection de domicile

EN FAIT

1. La F_____ est propriétaire des parcelles n^os^ 1_____, 2_____, 3_____ et 4_____ situées sur la commune de G_____, en zone de développement 3 (zone de fond 5). À teneur du plan directeur cantonal 2030 (ci-après: PDCn2030), les parcelles se situent dans un secteur de densification différenciée de la couronne urbaine (fiche A02) et dans le périmètre du grand projet "Praille-Acacias-Vernet" (ci-après: PAV).

2. Les parcelles sont comprises dans le plan localisé de quartier (ci-après: PLQ) n^o^ 1_____, adopté le _____ 1982, lequel indique que pour le secteur D, comprenant les parcelles en question, "l'aménagement de ce secteur sera défini ultérieurement".

3. En mars 1993, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après: CMNS), a procédé à une analyse du site, ainsi qu'à une évaluation générale des bâtiments concernés, qui a révélé que les bâtiments concernés présentaient une valeur patrimoniale "exceptionnel".

4. Par préavis du 22 septembre 2004, la CMNS a confirmé sa précédente analyse.

5. Dans le cadre de l'examen d'une demande de renseignement (DR 1_____) déposée par la F_____ auprès de l'office des autorisations de construire, le service des monuments et des sites (ci-après: SMS) a émis un préavis défavorable, estimant que le projet de construction présenté était situé sur un secteur comportant des éléments d'une valeur patrimoniale "exceptionnel" lors du recensement architectural du 31 mars 1993.

6. Entre 2012 et 2015, un concours d'architecture a été organisé afin d'envisager diverses variantes et de prévoir au mieux l'aménagement du périmètre en question et sa densification.

7. Le 20 décembre 2017, par l'intermédiaire de son mandataire, la F_____ a déposé une demande pour la démolition des immeubles et dépôts situés sur ses parcelles, enregistrée sous le numéro M 1_____, ainsi qu'une demande d'autorisation de construire pour l'édification d'immeubles de 184 logements, d'un parking souterrain, de sondes géothermiques, l'aménagement d'un point de collecte, la construction d'un abris vélos, l'abattage d'arbres et la réglementation du trafic. Cette demande a été enregistrée sous le numéro DD 2_____.

8. À l'occasion du recensement architectural de 2018, les immeubles situés sur les parcelles susmentionnées ont obtenu la valeur "intéressant". Aucun d'eux n'a pour l'heure fait l'objet d'une mesure de protection.

9. Dans le cadre de l'instruction de la M 1_____, l'ensemble des préavis recueillis s'est révélé favorable au projet de démolition, soit notamment:

- Le 8 janvier 2018, l'office des autorisations de construire (ci-après: OAC) a rendu un préavis favorable au projet et à l'octroi de la dérogation prévue par l'art. 9 LDTR;

- Le 29 janvier 2018, le SMS a émis un préavis favorable à la démolition des bâtiments situés sur les parcelles 1_____ à 4_____, au vu du concours H_____, dont le jury comprenait l'architecte cantonal et le directeur du SMS de l'époque, et de la pesée des intérêts entre conservation et remplacement des immeubles. Il émettait néanmoins comme conditions la fourniture d'un reportage photographique et l'acceptation par les autorités compétentes d'un projet de remplacement;

- Le 31 janvier 2018, la direction de la planification directrice cantonale et régionale (ci-après: SPI) a rendu un préavis favorable sans observations;

- Le 2 mars 2018, la commune de G_____ a préavisé favorablement le projet à la seule condition que la démolition respecte le statut actuel du chemin de H_____.

Concernant la DD 2_____, au cours de l'instruction du dossier, l'ensemble des prévis émis ont été favorables au projet, avec ou sans réserves, notamment :

- Le 19 février 2018, le SPI a préavisé favorablement le projet sous conditions;

- Le 25 septembre 2018, l'OAC, après avoir demandé des pièces complémentaires, a préavisé favorablement le dossier et la dérogation prévue par l'art. 11 al. 6 LCI, sous réserve d'approbation par la commission d'architecture.

- Le 5 novembre 2018, la commune de G_____, après avoir demandé certains engagements, a préavisé favorablement le projet sous conditions;

- Le 19 mai 2020, la commission d'architecture (ci-après: CA), après avoir requis une modification du projet, l'a préavisé favorablement ainsi que l'octroi de la dérogation prévue par l'art. 11 al. 6 LCI;

- Le 4 juin 2020, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après: OCLPF), après avoir demandé des pièces complémentaires, a rendu un préavis favorable sous conditions au projet et à l'octroi de la dérogation prévue par l'art. 1 al. 5 RGL;

- Le 17 juin 2020, le service LDTR, après avoir demandé des pièces complémentaires, a émis un préavis favorable sous diverses conditions.

10. Le 20 août 2020, le département du territoire (ci-après: le département) a rendu un arrêté autorisant l'application des normes de la 3ème zone aux bâtiments à construire selon la DD 2_____.

11. Le 31 août 2020, le département a délivré l'autorisation de démolir M 1_____ et l'autorisation de construire DD 2_____, lesquels ont été publiées dans la Feuille d'avis officiel du même jour.

12. Par acte du 30 septembre 2020, A_____ a formé recours contre la M 1_____ et la DD 2_____ du 31 août 2020 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après: le tribunal).

    La cause a été enregistrée sous le numéro de procédure A/3_____.

13. Par arrêté non daté, le conseiller d'État en charge du département a autorisé l'application des normes de la 3ème zone aux bâtiments à construire selon la DD 2_____. Vu la demande et le 1er prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, attribué en octobre 2015 et conformément à l'art. 2 al. 2 let. e de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), vu le préavis favorable sous condition du Conseil administratif de la ville de G_____ du 5 novembre 2018, celui favorable sous conditions de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 4 juin 2020, le préavis favorable de la direction de la planification directrice cantonale et régionales du 19 février 2018, il était renoncé à l'établissement d'un PLQ. Demeuraient réservées les conditions particulières de l'autorisation de construire.

    L'arrêté ayant été produit par le département, le 14 avril 2021, dans le cadre de la procédure A/1_____, il a été transmis à A_____ par courrier du tribunal de céans du 16 avril 2021.

14. Par acte du 19 mai 2021, A_____, B_____, Madame C_____, Monsieur D_____ et Madame E_____ (ci-après: les recourants) ont formé recours contre l'arrêté départemental non daté auprès du tribunal de céans et auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après: la chambre administrative).

    Ils avaient eu connaissance de l'arrêté litigieux dans le cadre de la procédure A/3_____. Ils concluaient à son annulation.

    S'agissant de la compétence de la chambre administrative pour connaître du recours, ils se fondaient sur l'art. 7 LGZD, lequel prévoyait que seules les décisions du département pouvaient faire l'objet d'un recours au TAPI. Comme la décision aurait dû être prise par le Conseil d'État, la chambre administrative était compétente. Toutefois, afin d'éviter tout reproche, vu la teneur de l'art. 7 LGZD, un recours avait également été déposé auprès du tribunal de céans.

L'art. 2 al. 2 LGZD permettait dans certaines circonstances au Conseil d'État de renoncer à l'établissement d'un PLQ après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune. En l'espèce, la commune n'avait pas été consultée. Son préavis rendu dans le cadre de la délivrance de l'autorisation de construire n'était pas suffisant, d'autant plus que l'arrêté avait été pris plusieurs mois après.

L'art. 2 al. 2 LGZD intervenait lorsque le secteur était dépourvu de tout PLQ. En l'espèce, le but du département était de s'exonérer du PLQ de 1982 dont il affirmait qu'il était toujours en vigueur. Il était contesté que la compétence de renoncer à l'établissement d'un PLQ puisse être valablement déléguée au département.

15. Par décision DITAI/2_____ du 1er juin 2021, le tribunal de céans a prononcé l'appel en cause de la F_____ en tant que propriétaire des parcelles.

16. Le 5 juillet 2020, le département a répondu au recours. À la forme, il concluait à l'irrecevabilité du recours. Au fond, il concluait, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêté en cause.

S'agissant de la recevabilité, l'arrêté contesté avait été pris dans le cadre de la DD 2_____, au cours de la procédure judiciaire A/3_____ relative à ladite autorisation de construire. S'il n'était effectivement pas daté, il avait été signé le 31 mars 2021. En vertu de l'art. 3A al. 3 LCI, cet arrêté ne pouvait faire l'objet d'un recours séparé de l'autorisation de construire, il n'avait pas de portée indépendante. En conséquence, les griefs contre ledit arrêté ne pouvaient être soulevés que dans le cadre de la procédure relative à la DD 2_____.

Sur le fond, la commune, plus précisément le maire, avait été consultée dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de construire et celle-ci s'était montrée pleinement favorable au projet, raison pour laquelle le département avait prononcé l'arrêté litigieux.

S'agissant de la possibilité de renoncer à l'établissement d'un PLQ, cette question représentait l'un des éléments qui devait être déterminé dans le cadre de la procédure A/3_____, ce qui confirmait que l'arrêté querellé était étroitement lié à l'autorisation de construire.

S'agissant de la prétendue incompétence du département pour prendre l'arrêté, il découlait de l'art. 5 al. 2 RGZD et de l'art. 2 al. 3 LECO que le département était compétent, la loi n'interdisant pas en l'espèce ladite délégation.

Enfin, sur la base de l'art. 67 LPA, il était admis d'aller rechercher un acte manquant en cours de procédure. Il avait été jugé que cela ne violait pas le droit d'être entendu et ne contrevenait pas au principe de double degré de juridiction, tant qu'il était émis avant la décision de la juridiction saisie. Le contraire serait contraire au principe d'économie de procédure. Par ailleurs, la prise de l'arrêté

postérieurement à la délivrance de l'autorisation de construire ne prétéritait pas le traitement du dossier. L'examen avait été effectué sur la base des mêmes éléments que ceux que le département aurait eu en possession avant la délivrance de l'autorisation de construire. Le chef du département n'était en outre aucunement contraint de prendre ledit arrêté et la recourante avait eu l'occasion de se déterminer dans le cadre de la procédure A/3_____, si bien que son droit d'être entendu n'avait pas été violé. Les conditions prévues par l'art. 2 al. 2 let. e LGZD étaient respectées et l'arrêté en question était pleinement valable.

17. Le 29 juillet 2021, les recourants ont répliqué.

S'agissant de l'art. 3A al. 3 LCI, cette disposition devait être interprétée en étroite relation avec l'art. 2 LGZD, qui décrivait les cas dans lesquels un projet devait faire l'objet d'une décision préalable du Conseil d'État. Toutes ces hypothèses se basaient sur l'inexistence d'une planification de détail. La norme ne permettait en tout cas pas de s'affranchir d'un PLQ existant. Le contenu de l'arrêté litigieux consistait à s'affranchir totalement des règles imposées par un PLQ en vigueur. La commune n'avait pas été consultée.

La délégation au département prévue par l'art. 5 al. 2 RGZD était inopérante puisque le secteur en cause était déjà soumis à un PLQ adopté en 1982. Le département n'était pas compétent.

Le secteur visé par le dossier DD 2_____ devait faire l'objet d'une procédure de planification de détail, incluant une mise à l'enquête publique, conformément à ce que prévoyait le PLQ de 1982.

18. Par courrier du 24 août 2021, la F_____ (ci-après: l'intimée) a dupliqué.

L'arrêté ne pouvait pas être attaqué de manière distincte de l'autorisation de construire DD 2_____, laquelle faisait l'objet d'une procédure pendante devant le tribunal de céans (A/3_____). Il s'agissait d'un élément du dossier d'autorisation qui n'avait pas d'existence propre en dehors de celui-ci. À défaut d'acte attaquable, le recours était irrecevable.

La qualité pour agir des voisins recourants était contestée, faute de proximité immédiate avec ses parcelles, puisque le chemin de H_____ les séparait.

Sur le fond, la compétence du département était fondée sur l'art. 5 al. 2 RGZD depuis le 3 mars 2021.

Au demeurant, la Ville de G_____ avait bien été consultée et s'était prononcée à deux reprises sur le projet de démolition-reconstruction dans ses préavis des 2 mars et 5 novembre 2018.

L'autorisation avait été accordée en conformité avec le PLQ n° 1_____. Une autorisation pouvait donc être délivrée sans modification ou abrogation partielle du PLQ n° 1_____. Il était en outre possible de traiter le PLQ n° 1_____ comme un PLQ général, destiné à être complété par un PLQ de détail au sens de l'art. 3 al. 2 LGZD, auquel il pouvait également être dérogé selon l'art. 2 al. 2 LGZD.

Enfin, il ne découlait pas expressément du texte légal que la renonciation à l'établissement d'un PLQ devait intervenir avant la délivrance de l'autorisation. Si cela était précisé s'agissant de l'art. 2 al. 1 LGZD, il n'en allait pas de même de l'art. 2 al. 2 LGZD, lequel ne fixait pas de temporalité en lien avec l'adoption d'un arrêté indiquant formellement qu'il était renoncé à l'établissement d'un PLQ. La seule temporalité exprimée par le législateur était la consultation préalable du Conseil administratif ou du maire de la commune, qui avait eu lieu en l'espèce.

19. Par courrier du 24 août 2021, le département a dupliqué en renvoyant à ses observations du 2 juillet 2021 et en persistant dans son développement et ses conclusions.

20. Par jugement ATA/8_____ du _____ 2021, la Chambre administrative de la Cour de justice a déclaré le recours irrecevable pour défaut de compétence.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet de construction, la procédure directrice est celle relative aux autorisation de construire, à moins qu'une loi n'en dispose autrement ou sauf disposition contraire du Conseil d'État (art. 3A al. 1 LCI).

3. Aux termes de l'art. 12 al. 4 LaLAT, "en vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. […] À l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue.

4. D'après l'art. 3A al. 3 LCI, l'arrêté du Conseil d'État appliquant les normes d'une zone de développement fait partie intégrante de l'autorisation définitive. Le recours contre cette dernière emporte recours contre ledit arrêté.

5. Au sens de l'art. 5 al. 1 RGZD, après examen de la demande définitive en autorisation de construire, le département, en application de l'art. 2 al. 1 LGZD, fixe les conditions particulières conformément aux articles 4 et 5 de la loi et statue sur l'application au projet présenté des normes de la zone de développement considérée.

6. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Dans le cas où plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherche la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but recherché, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important. Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le juge adopte une position pragmatique en suivant une pluralité de méthodes, sans soumettre les différents éléments d'interprétation à un ordre de priorité (ATF 140 V 485 consid. 4.1 ; ATF 140 V 227 consid. 3.2 et les arrêts cités).

7. En l'espèce, la loi est claire et les griefs soulevés à l'égard de l'arrêté doivent être examinés dans le cadre du recours contre l'autorisation de construire (ATA/635/2010 du 21 septembre 2010 consid. 3 ; ATA/277/2010 du 27 avril 2010 consid. 6). Il en découle que l'arrêté départemental n'a pas de portée indépendante par rapport à l'autorisation de construire, dont la conformité fait l'objet d'une procédure pendante auprès du tribunal de céans (A/3_____).

8. Partant, à défaut pour l'arrêté litigieux de constituer un acte attaquable en tant que tel, le recours dirigé à son encontre n'est pas recevable.

9. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les recourants, qui succombent, sont condamnés, pris solidairement, au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 600.- ; il est couvert par l'avance de frais de CHF 800.- versée à la suite du dépôt du recours.

10. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 200.-, sera restitué aux recourants.

11. Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, mise à la charge des recourants, pris solidairement, sera allouée à la F_____ (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare irrecevable le recours interjeté le 19 mai 2021 par A_____, B_____, Madame C_____, Monsieur D_____ et Madame E_____ contre l'arrêté du département du territoire pris dans le cadre de la procédure A/3_____ ;

2. met à la charge des recourants, pris solidairement, un émolument de CHF 600.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

3. ordonne la restitution aux recourants du solde de l'avance de frais de CHF 200.- ;

4. alloue à F_____, à la charge des recourants, pris solidairement, une indemnité de procédure de CHF 1'000.- ;

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, François DULON et Aurèle MULLER, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties, ainsi qu'à l'office fédéral de l'environnement.

Genève, le La greffière