

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3721/2024 LDTR

JTAPI/613/2026

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 23 juin 2026

dans la cause

COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES DE A_____, représentée par Me
Patrick MALEK-ASGHAR, avocat, avec élection de domicile

Mesdames B_____ et C_____, représentées par Me Karin GROBET THORENS,
avocate, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

VILLE DE D_____

EN FAIT

1. Le présent litige concerne l'Immeuble Clarté, situé sur la parcelle n° 1_____ de la commune de D_____-E_____ (ci-après : la commune), à l'adresse n° 2_____ rue F_____. Il s'agit d'un immeuble locatif constitué en PPE, construit entre 1930 et 1932 selon les plans de l'architecte connu sous le nom de Le Corbusier, qui a tout d'abord fait l'objet d'un classement au niveau cantonal, puis a été inscrit en 2016 sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité établie par l'UNESCO, aux côtés des seize autres réalisations de Le Corbusier inscrites sur cette liste à travers le monde.
2. La commune est propriétaire dans cet immeuble de deux appartements en duplex, respectivement de quatre et neuf pièces, acquis dans le cadre du droit de préemption légal prévu en matière de sauvegarde du patrimoine, avec l'accord donné par le Conseil municipal de la commune respectivement les 2 novembre 2016 et 16 mai 2017. Selon le texte des propositions soumises les deux fois au Conseil municipal par le Conseil administratif de la commune, il s'agissait d'acquérir les appartements afin de les rendre accessibles pour des visites. En effet, la demande dans ce sens était forte et à ce jour, les appartements de l'immeuble étaient tous privés. Les appartements en question seraient maintenus dans le parc locatif de la Gérance immobilière municipale avec un bail spécifique intégrant les visites selon des modalités à préciser (PR-1202 p. 1 et PR-1229 p. 1). Il était prévu que ces appartements demeurent destinés au logement en location, avec un bail à loyer en bonne et due forme, lequel comporterait des clauses particulières concernant notamment un volet relatif à l'ouverture aux visites publiques, pouvant impliquer un loyer modéré en conséquence (PR-1202 p. 5 et PR-1229 p. 6).
3. Il était prévu qu'une structure ad hoc promeuve la présentation du bâtiment, organise des visites et expositions et soutienne la réalisation d'études et de publications consacrées à l'immeuble.
4. Suite à des études menées pour déterminer l'orientation à prendre pour la revalorisation des appartements et assurer une ouverture au public, les baux des deux logements susmentionnés ont été résiliés, le Conseil administratif de la commune ayant par ailleurs décidé que la demande d'autorisation de construire nécessitée par le projet impliquerait un changement d'affectation des deux logements en équipements publics.
5. Lors d'une assemblée générale de la copropriété convoquée le 15 avril 2024, la commune a expliqué son projet. Aucun vote n'a eu lieu à cette occasion.
6. Le _____ 2024, la commune a déposé auprès du département du territoire (ci-après : le département) une demande d'autorisation en vue de la « restauration et changement d'affectation de deux logements communicants – aménagement d'un espace muséal », le formulaire de demande indiquant notamment que les travaux n'imposaient pas le départ de locataires. Enregistrée sous n° DD 4_____/1, cette demande était accompagnée notamment d'une note explicative du mandataire.

Il y était indiqué que l'appartement de quatre pièces ferait l'objet d'une restauration impliquant la restitution des aménagements techniques et sanitaires d'origine. Il s'agirait d'un projet muséal proposant au public un appartement meublé, reconstituant l'exposition de mobiliers du Wohnbedarf présentée en 1932 dans un appartement similaire. Quant à l'appartement de neuf pièces, qui permettrait de faire découvrir au public ses qualités spatiales remarquables et son évolution tout au long du XXe siècle, il impliquerait également la mise en place d'un espace de travail (bureau et salle de réunion), partagé entre la commune et la Fondation Clarté, et de surcroît accessible aux chercheurs et chercheuses.

7. Durant l'instruction du dossier, la Police du feu a préavisé favorablement le projet le 23 juillet 2024, rappelant toutefois que le nombre maximal de personnes admises simultanément dans chaque logement serait limité à 20 pour des raisons de sécurité.
8. Le 5 août 2024, la commission des monuments, de la nature et des sites a préavisé favorablement le projet en saluant la démarche consistant à rendre accessible au public un monument exceptionnel, ainsi que la qualité programmatique du projet. Vu l'enjeu patrimonial et culturel, la commission s'est déclarée favorable au changement d'affectation (passage de logements à un espace muséal).
9. Le 23 août 2024, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), soit pour lui l'instance LDTR, a préavisé favorablement le projet, lequel impliquait le changement d'affectation des locaux en tant que musée préservant le caractère d'appartements témoins d'une époque révolue, ce qui impliquait l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 8 al. 4 LDTR.
10. Par décision du _____ 2024, le département a délivré l'autorisation de construire n° DD 4_____/1, laquelle reprend les conditions posées par les instances de préavis et octroie la dérogation prévue par l'art. 8 al. 4 LDTR.
11. À l'initiative de son administrateur, la copropriété a tenu une assemblée générale extraordinaire le 16 octobre 2024, lors de laquelle la majorité s'est prononcée défavorablement sur le projet de la commune, tout en rappelant à cette dernière qu'elle pouvait revenir auprès de l'assemblée des copropriétaires pour présenter son projet après avoir rencontré le comité des copropriétaires. Le président de séance ayant demandé un vote sur le recours contre l'autorisation de construire, le représentant de la commune s'y est opposé au motif que ce point ne figurait pas à l'ordre du jour de l'assemblée générale.
12. Par acte du 7 novembre 2024, la COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES DE A_____ (ci-après : la communauté des copropriétaires), représentée par son administrateur, a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre l'autorisation de construire n° DD 4_____/1 en concluant principalement à son annulation sous suite de frais et dépens. Elle a relevé notamment que cette décision avait été prise en violation de l'art. 8 al. 4 LDTR. S'agissant des faits de la cause, elle a précisé notamment que

certains appartements de l'immeuble étaient d'ores et déjà ouverts par leurs propriétaires à des visites ponctuelles intéressant des publics liés à l'architecture.

13. Ce recours a été enregistré sous le n° de procédure A/3721/2024.
14. Par acte du 8 novembre 2024, Madame B_____, locataire des deux appartements visés par l'autorisation querellée, ainsi que Madame C_____, locataire de l'appartement de neuf pièces (les précitées étant désignées ci-après comme « les locataires »), ont également recouru auprès du tribunal contre l'autorisation de construire n° DD 4_____/1, concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. Elles ont relevé notamment que cette décision avait été prise en violation de l'art. 8 al. 4 LDTR.
15. Ce recours a été enregistré sous le n° de procédure A/3770/2024.
16. Les copropriétaires réunis en assemblée générale extraordinaire le 16 décembre 2024 ont autorisé l'administrateur à continuer à procéder dans le cadre du recours déposé le 7 novembre 2024.
17. Le département puis la commune ont répondu aux recours respectivement les 13 et 27 janvier 2025 en concluant à leur rejet. Leurs arguments au sujet du grief de violation de l'art. 8 al. 4 LDTR seront examinés ci-après dans la partie en droit.
18. La communauté des copropriétaires et les locataires ont répliqué respectivement les 20 et 21 mars 2025.
19. La commune et le département ont dupliqué respectivement les 15 et 16 avril 2025.
20. La communauté des copropriétaires et les locataires ont présenté chacune de leur côté une réplique spontanée en date du 5 mai 2025.
21. Par décision du 7 août 2025 (DITAI/326/2025), le tribunal a joint les procédures n° A/3721/2024 et A/3770/2024 sous le n° A/3721/2024.
22. Le 8 septembre 2025, il a tenu une audience afin d'inviter les parties à entrer en médiation en vue d'une issue amiable du litige. Par la voix de leur conseil, les locataires ont indiqué que le litige relatif à la contestation de la résiliation de leurs baux était désormais pendant devant le Tribunal des baux et loyers.
23. Par écritures respectives des 29 et 30 octobre 2025, les parties recourantes d'une part, et la commune, d'autre part, ont informé le tribunal du fait que les conditions d'une médiation n'étaient pas réunies.

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 démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) et 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 ; art. 45 al. 1 LDTR).

2. Il convient tout d'abord d'examiner la recevabilité des recours.
3. S'agissant tout d'abord de celui des recourantes-locataires, les parties intimées la contestent au motif qu'elles se sont vu proposer une solution de relogement et que l'une des deux en tout cas n'occupe pas le logement concerné. En outre, même en cas d'annulation de la décision litigieuse, la résiliation de leur bail serait maintenue en raison de la nécessité d'exécuter des travaux.
4. La jurisprudence cantonale a longtemps dénié aux locataires dont le bail avait été résilié la qualité pour recourir contre une décision prise au sujet de leur logement en application de la LDTR (p. ex. ATA/710/2021 du 6 juillet 2021 ; ATA/1755/2019 du 3 décembre 2019). Le Tribunal fédéral considérait pour sa part que s'il existait un moyen de droit privé, même moins commode, à disposition du locataire pour écarter le préjudice dont il se plaignait, la qualité pour agir fondée sur l'intérêt digne de protection devait lui être niée (ATF 101 Ib 212 ; 100 Ib 119 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.70/2005 du 22 avril 2005). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral retenait que les intérêts du locataire dans ses rapports avec le bailleur étaient plus spécifiquement protégés par les dispositions spéciales du droit du bail complétées, le cas échéant, par certaines règles de droit public cantonal (ATF 131 II 649 consid 3.4).
5. Ces principes jurisprudentiels, sur lesquels les parties intimées fondent leur argumentation, ont cependant connu un récent revirement. Dans une affaire valaisanne, mais dont le principe s'étend de manière générale sous l'angle de la qualité pour recourir, le Tribunal fédéral a retenu que tant que la résiliation du bail n'est ni définitive ni exécutoire et que le locataire est par conséquent encore titulaire du contrat de bail et en possession de la chose louée, il est toujours en droit de l'occuper et de l'exploiter. Il dispose ainsi d'un intérêt tant juridique que pratique à la protection de la possession garantie par le contrat de bail, tant que la résiliation du contrat de bail n'est pas entrée en force. A ce titre, il est dans une relation spéciale et étroite avec l'objet de la contestation et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'autorisation de construire. À cet égard, le Tribunal fédéral a explicitement retenu une solution contraire à celle défendue par certains auteurs de doctrine, tout en précisant que la qualité pour recourir peut disparaître en cours de procédure si la résiliation du bail devient définitive (arrêt 1C_585/2024 du 30 juin 2025 cons. 2.3).
6. En l'occurrence, le litige porté par les recourantes-locataires devant la juridiction des baux au sujet de la résiliation de leur bail étant toujours en cours au jour du présent jugement, force est de constater, sur la base de la jurisprudence susmentionnée, qu'elles ont la qualité pour recourir contre la décision litigieuse. Le fait que l'une d'elles n'occuperait pas son logement, comme le relève la commune, est sans incidence dans la mesure où elle reste en droit de l'occuper et conserve donc un intérêt à ce que ce droit soit préservé, ce que la décision litigieuse

remet en cause. Enfin, l'intention annoncée par la commune de maintenir la résiliation du bail même en cas d'annulation de la décision litigieuse, au motif de la nécessité de procéder à des travaux dans le logement, est également sans incidence à ce stade sur la qualité pour recourir des recourantes-locataires, dans la mesure où ce motif de résiliation ne fait pas actuellement l'objet du litige civil.

7. S'agissant de la recevabilité du recours de la communauté des copropriétaires, l'autorité intimée s'en rapporte à justice, mais la commune la conteste au motif que les griefs qu'elle soulève, s'agissant du changement d'affectation des lots PPE, relèveraient de questions de droit privé qui échappent à la compétence du tribunal de céans. En outre, la communauté des copropriétaires ne serait touchée dans aucun de ses intérêts propres, dans la mesure où, d'une part, le changement d'affectation n'aurait pas de conséquences sur le plan patrimonial et ne concernerait en tout état pas le bâtiment, mais quatre lots à usage exclusif de leur propriétaire, à savoir la commune et où, d'autre part, l'usage des parties communes ne serait pas entravé par les visites.
8. Aux termes de l'art. 8 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), toute partie qui, à teneur du droit public ou du droit privé, peut agir personnellement ou par un mandataire de son choix a capacité d'ester. La capacité d'ester en justice (« Prozessfähigkeit ») est la faculté de mener soi-même le procès ou de désigner soi-même un mandataire qualifié pour le faire. Elle appartient à toute personne qui a la capacité d'être partie (« Parteifähigkeit »), c'est-à-dire à toute personne qui a la faculté de figurer comme partie dans un procès.
9. Lorsque plusieurs personnes ont la propriété d'un bien-fonds, elles en sont copropriétaires (art. 646 al. 1 du code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). À ce titre, chaque copropriétaire a des droits quant au bien-fonds, notamment celui de faire des actes d'administration courants (art. 647a CC), des actes d'administration plus importants (art. 647b CC) et des actes de disposition (art. 648 CC). Le concours de tous les copropriétaires est nécessaire pour les aliénations, constitutions de droits réels ou changements dans la destination de la chose, à moins qu'ils n'aient unanimement établi d'autres règles à cet égard (art. 648 al. 2 CC).
10. Le législateur fédéral a choisi de traiter la propriété par étages comme un cas particulier de copropriété (Paul-Henri STEINAUER, Les droits réels, tome 1, 6ème éd., 2019, n. 1124a). La première se distingue de la seconde par le fait qu'elle est, de par la loi, dotée d'une organisation plus forte (art. 712g à 712t CC). En particulier, la communauté formée par les propriétaires d'étages bénéficie, selon l'art. 712l CC, d'une certaine autonomie juridique (Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 1126).
11. La capacité restreinte de la communauté des copropriétaires d'étages n'existe que pour les questions relevant de la gestion de l'immeuble (Amédéo WERMELINGER, La propriété par étages, Commentaire des articles 712a à 712t CC, 4ème éd., 2021, n. 146 et 160 ad art. 712l). Elle peut agir en justice

pour des questions liées à un état de fait concernant les parties communes de l'immeuble et non pas celles qui ne concernent que les parties exclusives de ce dernier (Amédéo WERMELINGER, op. cit., n. 161 ad art. 712l ; Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 1303). La capacité judiciaire de la communauté englobe toutes les procédures, y compris celles de droit public, lorsqu'elles peuvent concerner la gestion de la propriété par étages (Amédéo WERMELINGER, op. cit., n. 162 ad art. 712l). Cette capacité s'étend aux procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire, pour peu que la propriété par étages soit lésée ou concernée ou pour celles relevant de la police des constructions, tel le permis de construire délivré à un voisin (Amédéo WERMELINGER, op. cit., n. 193 et 194 ad art. 712l). La communauté a la capacité d'agir en réparation du dommage causé aux parties communes ou en cessation de trouble en relation avec de telles parties. Il faut cependant qu'elle subisse elle-même le dommage, ce qui n'est pas le cas pour des immissions qui n'atteignent que les propriétaires d'étages dans leur personne, comme des bruits excessifs (Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 1303a).

12. La qualité pour agir a notamment été reconnue à une communauté de copropriétaires d'étages pour contester un changement d'affectation dans les locaux mêmes de la copropriété, la procédure touchant tant les parties communes que les parties exclusives de l'immeuble (ATA/369/2005 du 24 mai 2005 consid. 2d). En revanche, une communauté de copropriétaires s'est vu refuser la qualité pour recourir contre l'autorisation d'exploiter un établissement public dans un lot de la copropriété, dès lors qu'aucune des parties communes n'était touchée par l'autorisation en question (ATA/1300/2015 du 8 décembre 2015 consid. 2). La qualité pour recourir d'une communauté de propriétaires par étages a également été déniée s'agissant d'un recours contre une autorisation d'exploiter un café-restaurant dans l'arcade située au rez-de-chaussée de leur immeuble, dès lors que cette autorisation ne touchait pas aux parties communes de celui-ci et ne concernait au surplus pas d'une terrasse et que le café-restaurant en question disposait d'une entrée distincte. La qualité pour recourir du copropriétaire du lot situé directement au-dessus du café-restaurant a en revanche été admise (ATA/1783/2019 du 10 décembre 2019).
13. En l'occurrence, la communauté des copropriétaires se plaint des problèmes liés à l'entretien et à la gestion des parties communes que l'usage accru de deux lots de la copropriété engendrerait de manière quotidienne, par rapport à l'usage normal d'un logement (nettoyage des lieux, usure prématurée des machineries d'ascenseurs, etc. – p. 22 du recours ; circulation entravée dans l'immeuble, bruits engendrés par les visites – p. 7 de la réplique). Le tribunal ne saurait suivre l'argument de la commune au sujet du fait que la décision litigieuse n'entraînerait *a priori* pas d'inconvénients supplémentaires par rapport à la situation actuelle. En effet, les visites organisées en l'état par certains copropriétaires sont relativement marginales, nonobstant ce que soutient la commune sur la base de sa pièce 39. Il résulte en effet de ce document, qui recense le nombre de visites et de

visiteurs depuis 2019, que sept visites ont eu lieu en 2019, six en 2023, quatorze en 2024 et cinq durant le premier trimestre 2025, le calendrier démontrant ainsi une fréquentation d'environ une à deux visites par mois (et nettement moins en 2019 et 2023). Sur l'ensemble, les groupes n'ont dépassé les 40 visiteurs qu'à quatre reprises, n'ont avoisiné la trentaine qu'à huit reprises et sont restés inférieurs à 20 visiteurs dans presque la moitié des cas. Mais surtout, les groupes de visiteurs provenaient la plupart du temps d'écoles d'architecture suisses ou européennes ou d'autres institutions à but culturel, à l'exclusion de visites ouvertes au public. Le projet de la commune vise en revanche une valorisation à plus large échelle de l'intérêt patrimonial des logements concernés et rien n'indique dans le dossier que les visites ne pourraient pas avoir lieu à un rythme pluri mensuel. Par conséquent, il ne paraît pas invraisemblable que des visites organisées pour des groupes comptant simultanément jusqu'à 40 personnes (soit deux groupes de 20 personnes visitant deux logements), tout au long de l'année, soient à l'origine d'inconvénients tels que ceux auxquels la communauté des copropriétaires entend s'opposer. Même si de tels inconvénients n'impliquent pas nécessairement, en eux-mêmes, l'illégalité de la décision litigieuse, ils légitiment du moins l'intérêt de la communauté des copropriétaires à s'en défendre. Sous cet angle, la qualité pour recourir de la communauté des copropriétaires doit donc lui être reconnue de la même manière que dans le cadre de l'ATA/369/2005 du 24 mai 2005 cité ci-dessus, étant rappelé qu'au stade de l'examen de la recevabilité du recours, il n'y a pas lieu de vérifier au-delà de la vraisemblance si le projet est de nature à entraîner les inconvénients allégués (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219 et réf. cit.).

14. Par ailleurs, interjetés en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, les recours sont recevables au sens des art. 62 à 65 LPA.
15. Sur le fond, les recourantes reprochent en premier lieu à la décision querellée d'avoir été rendue en violation de l'art. 8 LDTR. Les parties conviennent que le projet litigieux constitue un changement d'affectation soumis à autorisation au sens de cette disposition légale. Elles s'opposent en revanche sur la question de savoir si cette dernière a été correctement appliquée dans le cas d'espèce
16. Selon son art. 1, la LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées à l'art. 2 de la loi (al. 1). A cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle prévoit notamment des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (al. 2 let. a).

Selon l'art. 3 al. 3 LDTR, par changement d'affectation, on entend toute modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel. Sont également assimilés à des changements d'affectation :

- a) le remplacement de locaux à destination de logements par des résidences meublées ou des hôtels;

b) le remplacement de résidences meublées ou d'hôtels par des locaux commerciaux, lorsque ces résidences ou ces hôtels répondent aux besoins prépondérants de la population;

c) l'aliénation d'appartements loués, en application de l'article 39.

Selon l'art. 3 al. 4 LDTR, il n'y a pas de changement d'affectation au sens de cette loi lorsque des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel sont affectés à l'habitation. Il n'y a également pas de changement d'affectation au sens de cette loi lorsque ces locaux retrouvent leur destination commerciale, administrative, artisanale ou industrielle antérieure. Le loyer ou le prix des locaux convertis en logement ne peut pas être contrôlé au sens de la LDTR. Est réservé l'éventuel contrôle existant déjà au sens d'une autre loi en matière d'immeubles subventionnés et se poursuivant aux conditions de celle-ci.

L'art. 7 LDTR prévoit que sous réserve de l'art. 3 al. 4, nul ne peut, sauf si une dérogation lui est accordée au sens de l'art. 8, changer l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment au sens de l'art. 2 al. 1, occupé ou inoccupé.

Selon l'art. 8 al. 1 LDTR, si une dérogation est souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier, le département peut l'accorder si les circonstances le justifient, notamment :

- le maintien ou le développement des activités existantes et les conditions d'habitation précaires dans un immeuble, ou
- lorsque le bâtiment est déjà principalement affecté à d'autres buts que le logement.

Selon l'art. 8 al. 2 LDTR, en cas de changement d'affectation, les surfaces de logements supprimées seront compensées par la réaffectation simultanée de surfaces commerciales ou administratives en logement. Dans ce cas, les locaux réaffectés aux logements doivent correspondre à une surface ainsi qu'à des conditions de logement au moins équivalentes et avoir des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population. De plus, les locaux réaffectés aux logements doivent être situés en règle générale dans le même quartier, si possible à proximité immédiate, à moins que le changement d'affectation ne soit effectué au profit d'un secteur comme le centre-ville où la proportion de logement est faible par rapport aux surfaces d'activités. Si le changement d'affectation a lieu à l'intérieur d'un tel secteur, la compensation doit être effectuée à proximité immédiate. En cas de doute sur la nature du secteur ou, sur la demande du requérant, la commission d'urbanisme préavise.

Les surfaces de logements supplémentaires obtenues par des surélévations d'immeubles, au sens des articles 23, alinéas 3 à 7, et 27, alinéas 3 à 7, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, ne peuvent être utilisées comme compensation (art. 8 al. 3 LDTR).

A titre exceptionnel, le département peut toutefois renoncer à l'exigence d'une compensation, si le changement d'affectation vise la création ou l'extension

d'équipements publics de proximité dont l'emplacement est imposé par sa destination, situés dans un secteur à forte densité d'habitation (art. 8 al. 4 LDTR).

17. L'art. 8 al. 4 LDTR est issu des travaux législatifs qui ont entouré le projet de loi PL 8188, lequel traitait des changements d'affectation de logement et de la manière de les compenser. Après division de ce PL en deux parties (PL 8188-A-1 et PL 8188-A-2), le département (à l'époque le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement) avait proposé un amendement consistant à ajouter à l'art. 8 LDTR un nouvel alinéa (al. 3), selon lequel « A titre exceptionnel, le département peut toutefois renoncer à l'exigence d'une compensation, si le changement d'affectation vise la création ou l'extension d'équipements publics situés dans un secteur à forte densité d'habitation » (Mémorial du Grand Conseil (ci-après : MGC) 2001 17/III 2776). Lors de l'examen de cette proposition par la commission du logement du Grand Conseil, un député représentant le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) a déclaré la trouver extrêmement surprenante, étant donné qu'elle semblait admettre une dérogation à la compensation obligatoire en cas de réaffectation des immeubles d'habitation à d'autres fins [que du logement]. Le RPSL était totalement opposé à cette disposition. Si l'Etat (ou une commune) avait besoin de locaux, il disposait en effet de moyens légaux qui lui permettaient d'acquérir des immeubles déjà affectés [sic]. Quant à la « création d'équipements publics », le terme était tellement vaste qu'on pourrait imaginer une commune qui déciderait de sacrifier des logements afin de créer sur son territoire un centre susceptible d'attirer un certain nombre de commerces et disposer d'un « centre public » destiné à favoriser l'implantation d'entreprises. On pourrait ainsi supprimer des logements afin de créer une fondation de droit public pour la valorisation du tissu commercial ou économique local (MGC 2002 17/III 2777). En réponse à ces critiques, le département a précisé « qu'en l'état, il ne s'agit pas de désaffecter des immeubles de logement pour en faire des locaux administratifs, car les équipements visés sont essentiellement des crèches ou des centres d'action sociale (CASS), lesquels sont par nature voués à une implantation proche des logements. Par ailleurs, il précise que dans le cas des quartiers mixtes, le département appliquera bien entendu la compensation, ce qui sera en revanche impossible dans les quartiers à forte densité d'appartements, voire exclusivement de logements. Enfin, il souligne le fait que, faute d'une telle disposition, il s'avèrera impossible de mettre un CASS à la Servette ou une crèche aux Pâquis ». Le département a par conséquent proposé une nouvelle formulation : « A titre exceptionnel, le département peut toutefois renoncer à l'exigence d'une compensation, si le changement d'affectation vise la création ou l'extension d'équipements publics **« de proximité »** [en gras dans le texte du MGC] situés dans un secteur à forte densité d'habitations ». Opposé à l'amendement tel que proposé initialement par le département, mais comprenant que l'intérêt des citoyens primait sur celui du cas particulier, le groupe socialiste a proposé en guise de ralliement à la proposition du département un amendement consistant à y ajouter les termes « [...] équipement public **de proximité dont l'emplacement est imposé par sa destination**

situé dans un secteur à forte [...] ». (MGC 2002 17/III – 2781-2782 ; en gras dans le texte).

18. Il résulte de ce qui précède que durant la phase de consultation, la faculté pour le département de ne pas exiger de compensation en cas de changement d'affectation a paru inacceptable pour le RPSL, non seulement sur le principe, mais également en raison de sa formulation jugée trop large. C'est ainsi qu'en réponse à cette préoccupation, afin de préciser la portée de la future disposition légale, le département a proposé que cette dernière ne concerne que les équipements publics « de proximité », donnant comme exemple des structures telles que des crèches ou des centres d'action sociale, équipements « par nature voués à une implantation proche des logements » ; il en résulte en d'autres termes qu'il doit y avoir corrélation entre la destination des équipements publics concernés et les besoins des habitants du secteur. La disposition en question apparaît ainsi comme le résultat d'un compromis sur l'admissibilité de changements d'affectation sans compensation : une telle opération, qui se solde par une perte nette en termes de logements, ne doit être possible que lorsque cela se fait au bénéfice des habitants du secteur considéré. Cette interprétation de la loi ne résulte d'ailleurs pas seulement de la notion de « proximité », telle qu'exemplifiée et développée par le département, mais également du fait que cette disposition n'est applicable que dans les secteurs à forte densité d'habitation : cette précision ne signifie pas que les buts d'intérêt public poursuivis par la LDTR y seraient moins importants qu'ailleurs (de sorte que l'on pourrait s'affranchir de l'obligation de compensation), mais qu'une forte densité de population engendre des besoins qui sont à la fois accrus et souvent plus difficiles à satisfaire sous l'angle des surfaces disponibles. Dans le même sens, Emmanuelle GAIDE et Valérie DEFAGO-GAUDIN (La LDTR - Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation immeubles de logements et appartements, 2014, p. 373) soulignent que les équipements publics de proximité au sens de l'art. 8 al. 4 LDTR sont par nature voués à desservir les habitants de logements situés à proximité. On peut enfin se demander si l'adjonction, durant les travaux législatifs, des termes « dont l'emplacement est imposé par sa destination » permet de mieux comprendre la portée de la disposition légale, sinon, éventuellement, en insistant sur l'idée de « proximité » évoquée ci-dessus.
19. En l'espèce, faisant référence à l'art. 8 al. 1 LDTR, la commune relève tout d'abord que l'immeuble n'est pas principalement affecté à du logement, puisque le cahier de répartition de la PPE montre que de nombreux lots sont affectés à des bureaux. Elle se fonde à cet égard sur le cahier de répartition des locaux de la PPE selon la situation au 21 août 2008. Il résulte de ce document que, hormis plusieurs « locaux » situés principalement au rez-de-chaussée, dont l'affectation n'est pas précisée, l'immeuble compte un restaurant, une « arcade », douze bureaux et 51 logements. Le tribunal peine ainsi à voir en quoi l'immeuble ne serait pas principalement affecté à du logement. La question soulevée par la commune n'est au demeurant pas déterminante dans le cas d'espèce, car l'art. 8 al. 1 LDTR ne fait qu'énoncer, par l'utilisation de l'adverbe « notamment », l'une des circonstances permettant à

l'autorité intimée, en vertu de son pouvoir d'appréciation, d'autoriser un changement d'affectation. Ainsi, le fait que l'immeuble est en réalité principalement affecté à du logement – contrairement au point de vue de la commune – n'empêche pas en soi d'autoriser un changement d'affectation au sens des art. 3 al. 3 et 7 LDTR, une telle opération pouvant trouver sa justification en raison de circonstances qui ne sont pas énoncées exhaustivement par l'art. 8 al. 1 LDTR. L'al. 4 de cette disposition mentionne d'ailleurs lui-même l'une de ces circonstances, qui, si elle est réalisée, peut non seulement légitimer un changement d'affectation, mais permet en outre d'y procéder sans compenser le ou les logements ainsi perdus.

20. Ce n'est donc pas la conformité de la décision litigieuse à l'art. 8 al. 1 LDTR qui fait réellement l'objet du débat, mais l'application par cette même décision de l'art. 8 al. 4 LDTR, censé justifier un changement d'affectation sans compensation. Il faut d'ailleurs préciser que même lorsque le changement d'affectation se fonde sur l'hypothèse que l'immeuble n'est pas principalement affecté à du logement, au sens de l'art. 8 al. 1 LDTR, cela n'empêche nullement la question de la compensation de devoir être analysée sous l'angle des alinéas suivants de cette disposition. La commune souligne que l'appartement-modèle permettrait au grand public de visiter un bâtiment inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et que la demande ne cesserait de croître, bien au-delà des passionnés d'architecture, ce qui remplirait la condition posée par l'art. 8 al. 4 LDTR. Cependant, force est de constater que la réalisation d'un appartement-modèle ou d'un espace muséal, quelle que soit la dénomination d'un lieu destiné à des visites culturelles ou touristiques visant un public élargi, ne correspond pas à la notion d'équipements publics de proximité au sens de l'art. 8 al. 4 LDTR, telle qu'elle doit être comprise à la lumière des considérants précédents. Si l'on peut certes concevoir l'intérêt pour la collectivité, de manière générale, de mettre davantage en valeur et de mieux faire connaître un élément important du patrimoine architectural local, les habitants du secteur n'en retireront à première vue aucun bénéfice particulier et l'on ne voit d'ailleurs pas auquel de leurs besoins « de proximité » cette nouvelle affectation correspondrait. L'intérêt culturel indéniable que représenterait, comme le souligne à juste titre la commune, la possibilité de se plonger in situ dans l'œuvre de Le Corbusier et dans son modernisme, ne change rien à ce qui précède, étant encore une fois rappelé que ce n'est pas le changement d'affectation en tant que tel qui pose problème dans la manière dont l'art. 8 al. 4 LDTR a été appliqué en l'espèce, mais le fait que la condition à laquelle cette disposition légale permet de ne pas compenser ce changement d'affectation n'est pas réalisée en l'espèce.
21. Quant au fait que la chambre administrative de la Cour de justice a déjà admis qu'une piscine, un centre socio-culturel, un espace de vie enfantine, une école, un lieu de détente ou encore un centre d'achat pouvaient être considérés comme des équipements publics, les arrêts cités à ce sujet par l'autorité intimée se rapportent respectivement à l'application de la loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 décembre 1998 (LaLCPR – L 1 60) en zone de développement 4A et en 5^{ème} zone (ATA/438/2021 du

20 avril 2021) et à un litige de marché public (ATA/844/2024 du 11 juillet 2024). La notion d'équipements publics au sens de ces jurisprudences n'a donc aucun lien avec la manière dont elle a été spécifiquement définie dans le cadre de l'art. 8 al. 4 LDTR, lors de l'élaboration de cette disposition.

22. L'autorité intimée ne pouvait ainsi pas autoriser le changement d'affectation litigieux sans imposer à la commune, propriétaire des logements en question, l'obligation d'en compenser la perte selon les règles prévues à l'art. 8 al. 2 LDTR.
23. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la décision litigieuse annulée.
24. 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), la commune, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 2'000.-, lequel tient compte notamment de l'audience de conciliation tenue par le tribunal en présence de quatre juges assesseurs ; les avances de frais versées par les recourants leur seront restituées.
25. Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 3'000.-, à la charge de la commune, sera allouée aux recourants, à raison de la moitié de cette somme pour la communauté des copropriétaires et de l'autre moitié pour les locataires-recourantes (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevables les recours interjetés le 7 novembre 2024 et le 8 novembre 2024 respectivement par la COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES DE A_____ et par Mesdames B_____ et C_____ contre l'autorisation de construire n° DD 4_____ délivrée par le département du territoire le _____2024 ;
2. les admet ;
3. annule l'autorisation de construire n° DD 4_____ délivrée par le département du territoire le _____ 2024 ;
4. met à la charge de la VILLE DE D_____ un émolument de CHF 2'000.- ;
5. ordonne la restitution à la COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES DE A_____ de son avance de frais de CHF 1'500.- et à Mesdames B_____ et C_____ de leur avance de frais de CHF 900.- ;
6. condamne la VILLE DE D_____ à verser aux parties recourantes une indemnité de procédure de CHF 3'000.- revenant pour moitié à la COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES DE A_____, d'une part, et pour moitié à Mesdames B_____ et C_____, d'autre part ;
7. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
8. 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 30 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, Nadia CLERIGO
CORREIA, Thierry ESTOPPEY, Jean-Michel KARR et Diane SCHASCA,
juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière