

## **GE\_GERICHTE ATA/1017/2014 vom 16. Dezember 2014**

GE Cour de justice, 2014-12-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_1017\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1017_2014)

FR: GE\_GERICHTE ATA/1017/2014 du 16 décembre 2014

IT: GE\_GERICHTE ATA/1017/2014 del 16 dicembre 2014

### **Regeste**

Résumé: Sous réserve de variations de relativement faible ampleur, la question de la légalité des SBP prévues par un projet de construction doit être examinée au stade de l'autorisation préalable de construire. C'est en particulier le cas lorsque la densité d'un projet doit se conformer à celle prévue par un PLQ. Un projet de construction, dont la SBP dépasse de près de 100% celle résultant du PLQ, ne constitue par une modification mineure, mais une dérogation illégale à cet instrument. Un changement de destination visant à remplacer un hôtel par des bureaux pourrait en revanche consister dans une modification admissible du plan en cause, sous réserve du respect des exigences issues de la protection de la population contre les risques d'accidents majeurs. Ces exigences pourraient conduire à la révision du plan d'affectation en cause, après pesée de tous les intérêts en présence.

### **Volltext**

RÉPUBLIQUE ET

CANTON DE GENÈVE POUVOIR JUDICIAIRE A/1671/2012-LCI ATA/1017/2014  
COUR DE JUSTICE Chambre administrative Arrêt du 16 décembre 2014 1ère section dans la cause

RI REALIM SA représentée par Me Christian Lüscher, avocat contre GENBLAN SA représentée par Me Giorgio Campa, avocat et SASMA, SOCIÉTÉ ANONYME DE STOCKAGE ET DE MANUTENTION DE PRODUITS PÉTROLIERS représentée par Me Jacques Berta, avocat et

A/1671/2012

- 2/50 - TOURING CLUB SUISSE (TCS) représenté par Me François Bellanger, avocat et DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE \_\_\_\_\_ Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 30 janvier 2014 (JTAPI/142/2014)

- 3/50 - A/1671/2012 EN FAIT 1)

Le 2 juin 1986, le Conseil d'État a adopté le plan localisé de quartier n° 27'770-540 situé au chemin de Blandonnet, entre les routes de Pré-Bois et de Meyrin et les voies de chemin de fer Genève-Aéroport et Genève-La Plaine (ci-après : PLQ).

Ce plan prévoit l'implantation de plusieurs bâtiments et garages en sous-sol sis sur les parcelles nos 3'445, 3'600, 3'695 à 3'701 et 4'618 feuille 38 de la commune de Vernier (ci-après : la commune), toutes situées en zone de développement 3. Il fixe le gabarit, la surface brute de plancher (ci-après : SBP) et la destination des futures constructions, lesquelles sont affectées « exclusivement aux activités du secteur tertiaire, plus un hôtel ».

2)

À l'époque, l'État de Genève projetait de réaliser sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 dont il est propriétaire, un hôtel de 12'400 m<sup>2</sup> de SBP (R+11+S), une galette commerciale de 3'900 m<sup>2</sup> de SBP (R+1) et un parking souterrain d'une capacité minimale de 225 places. 3)

Le PLQ a été partiellement mis en œuvre en trois étapes successives, toutes réalisées par RI Realim SA (ci-après : Realim), société anonyme dont le siège se trouve à Chambésy et qui a notamment pour but le développement, la construction, l'achat, la vente et la mise en valeur de biens et droits immobiliers.

Le site est connu sous le nom de Blandonnet International Business Center BIBC (ci-après : BIBC) et accueille chaque jour 3'500 à 4'000 personnes qui y travaillent.

Il compte trois bâtiments : le premier construit sur les parcelles nos 3'696 et 3'697 entre 1995 et 1997 (le bâtiment « DEF »), le deuxième implanté sur les parcelles nos 3'698 à 3'701 entre 2000 et 2002 (le bâtiment « ABC ») et le troisième construit entre 2008 et 2010 sur les parcelles nos 3'445 et 3'695 (le bâtiment « GHI »). À ce jour, les parcelles nos 3'600 et 4'618 sont encore vierges de construction. 4)

Genblan SA (ci-après : Genblan), société anonyme dont le siège se trouve à Zurich et qui a notamment pour but l'acquisition, la vente, la location, la construction et l'utilisation d'immeubles, est propriétaire des parcelles nos 3'698 à 3'701, où se trouve le bâtiment « ABC ». 5)

Le Touring Club Suisse (ci-après : TCS) est propriétaire de la parcelle n° 3'697, occupée par les ailes « D » et le corps central « E » du bâtiment « DEF » dans lequel cette association a son siège. Il est également copropriétaire de la parcelle n° 3'696 sur laquelle l'aile « F » du même bâtiment a été construite.

- 4/50 - A/1671/2012 6)

Le périmètre compris dans le PLQ est bordé, au sud, par les parcelles nos 3'567 et 3'658 feuille 37 de la commune, sises de l'autre côté de la voie de chemin de fer Genève-La Plaine.

Sasma, société anonyme de stockage et de manutention de produits pétroliers (ci-après : Sasma), dont le siège se trouve à Vernier, exploite sur ces bien-fonds propriété de l'État de Genève un dépôt d'hydrocarbures. Elle bénéficie à cet effet d'un droit de superficie distinct et permanent (ci-après : DDP) n° 3'092 arrivant à échéance en 2032, mais susceptible d'être reconduit à sa seule demande pour une nouvelle période de trente ans. 7)

Le 13 mars 1992, le département des travaux public, devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département) a autorisé : – sous n° DD 87'343, la construction de parkings souterrains de 850 places pour les bâtiments « DEF » et « C » ; – sous n° DD 87'344, la construction du bâtiment administratif « C » ; – sous n° DD 87'345, la construction du bâtiment administratif « DEF ». 8)

Le 12 janvier 1998, le département a délivré l'autorisation de construire DD 87'345/3 portant sur la création d'un attique en bureau sur le bâtiment « DEF », projet qui n'a toutefois pas été réalisé par le TCS. 9)

Le 18 mai 2000, Realim a obtenu l'autorisation de construire l'aile « A » et le corps central « B » du bâtiment administratif « ABC » (DD 96'317). 10) Le 19 juillet 2000, le département a délivré à Realim l'autorisation de construire n° DD 96'317/2 portant sur une modification des façades, des distributions verticales et des locaux techniques en sous-sol,

ainsi que sur la création d'un attique sur le bâtiment « ABC ».

Sur les 2'250 m<sup>2</sup> prévus en plus par ce projet complémentaire, 2'000 m<sup>2</sup> de SBP ont été portés en déduction des droits à bâtir afférents à la parcelle n° 3'695, la restriction grevant ce bien-fonds devant faire l'objet d'une mention de droit public au registre foncier (ci-après : RF). 11) Dans le courant de l'année 2001, le Conseil d'État a confié aux bureaux Urbaplan et Trafitec le mandat d'effectuer une étude d'aménagement du site des dépôts d'hydrocarbures de la commune.

Selon le rapport rendu par ces experts en novembre 2002, les scénarios d'accidents majeurs dans ce périmètre étaient l'incendie d'un bassin de rétention, l'explosion d'essence, l'explosion d'un nuage de gaz, une fuite d'hydrocarbures et

- 5/50 - A/1671/2012 un « boiler » (phénomène caractérisé par une vaporisation d'eau présente dans le fond du bassin, qui présente un caractère explosif avec projection intense de combustible pulvérisé au sein de la flamme). En principe, une grande partie des accidents et de leurs effets ne dépassaient pas l'emprise de l'installation de stockage. Les scénarios principaux qui concernaient les parcelles voisines étaient l'explosion d'un nuage de gaz et le rayonnement de chaleur dû à l'incendie d'un bassin de rétention ou à un boiler. Les scénarios d'incendie et de boiler pouvaient être maîtrisés par un plan d'intervention adéquat grâce à la lenteur de l'échauffement. En revanche, l'explosion d'un nuage de gaz était immédiate et sa maîtrise était difficile. Dans ce cas de figure, 50 % des personnes se trouvant dehors, en plein air, dans un rayon de 200 m du nuage, pouvaient être mortellement blessées. Ce chiffre était de 90 % pour les personnes se trouvant à l'intérieur des bâtiments. Il fallait s'attendre également à des dégâts importants causés aux bâtiments, dans un rayon d'environ 100 m. Il existait actuellement plusieurs conflits d'affectation liés à l'utilisation du sol et à l'aménagement du territoire dans le site de Vernier. Ces conflits découlaient notamment du fait que des immeubles administratifs et commerciaux avaient été construits à proximité des dépôts d'hydrocarbures tant avant qu'après l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs du 27 février 1991 (OPAM – RS 814.012). 12) Par décision du 5 mars 2003, le Conseil d'État a adopté, « au titre de directives s'appliquant tant aux projets en cours qu'aux constructions existantes, les recommandations de ce groupe de travail dans l'application des distances de sécurité suivantes : – 40 mètres autour des bassins : interdiction de places de travail permanentes ; – 100 mètres autour des bassins : interdiction de toute nouvelle construction destinée à des habitations, des emplois en grande quantité, des activités attirant une importante population ; exigence de protections constructives, techniques et organisationnelles des constructions existantes ; – 200 mètres autour des bassins : obligation d'établir un plan d'évacuation et d'intervention ; évaluation des mesures organisationnelles et constructives particulières (p. ex. choix des matériaux, conception des voies d'accès, etc.) ». 13) Le 18 août 2003, le département a délivré l'autorisation de construire n° DD 96'982-4 portant sur la construction d'un bâtiment administratif et d'un garage souterrain (bâtiment « G ») sur la parcelle n° 3'445. Alors que le PLQ prévoyait à cet endroit la construction d'un bâtiment de 7'200 m<sup>2</sup> de SBP, le projet autorisé comptait 7'756 m<sup>2</sup> de SBP.

- 6/50 - A/1671/2012 14) Le 19 février 2004, le Conseiller d'État en charge du département a confirmé à Realim qu'au vu du contexte particulier régissant le périmètre du PLQ, dû notamment aux mesures de sécurité liées à la présence de dépôts pétroliers, un transfert des droits à bâtir des parcelles nos 3'600 et 4'618, représentant un potentiel constructible de 16'300 m<sup>2</sup> de SBP selon ledit plan, pourrait avoir lieu en vue de la construction d'un hôtel à

l'angle des routes de Pré-Bois et de Meyrin, sur la parcelle n° 3'445.

La construction de l'hôtel à l'angle des routes de Pré-Bois et de Meyrin aurait pu nécessiter une modification du PLQ en vigueur. Toutefois, après analyse de la situation, le département acceptait de traiter la demande de Realim comme une adaptation mineure de ce dernier. 15) Par convention conclue le 2 juillet 2004, Realim et l'État de Genève ont formalisé cet accord.

Selon l'art. 1, les droits à bâtir des parcelles nos 3'600 et 4'618, propriétés de l'État de Genève et représentant un potentiel constructible de 16'300 m<sup>2</sup> de SBP, étaient transférés aux parcelles nos 3'695 et 3'445 à concurrence d'environ 8'500 m<sup>2</sup> à 10'500 m<sup>2</sup> en fonction des autorisations complémentaires à obtenir, pour permettre la construction d'un hôtel sur celles-là.

Aux termes de l'art. 3, les droits à bâtir hors-sol résiduels des parcelles de l'État de Genève, pour autant qu'ils soient réalisables, en totalité ou pour partie, en raison des contraintes de sécurité liées à la présence des dépôts pétroliers voisins, pourraient être cédés ultérieurement à Realim aux conditions du marché. 16) Par décision du 15 juillet 2004 (DD 98'480-4), le département a autorisé la construction d'un bâtiment administratif « I » (initialement désigné par la lettre « H ») sur la parcelle n° 3'695. Le projet consistait dans la construction de 11'124 m<sup>2</sup> de SBP, alors que le PLQ prévoyait à cet endroit 10'500 m<sup>2</sup> de SBP.

Selon les conditions d'application des normes de la zone de développement arrêtées par le département le 19 septembre 2003 et approuvée par le Conseil d'État le 12 mai 2004, « la SBP maximum admise par le plan d'aménagement [était] de 10'500 m<sup>2</sup> : a. les surfaces brutes de plancher réalisées en surplus (à savoir 2'000 m<sup>2</sup>) dans le cadre de la DD 96'317/2 [seraient] à porter en déduction des SBP prévues pour les blocs G et H et [devaient] grever la parcelle n° 3'695 (...) ; b. le surplus réalisé dans le cadre du projet DD 98'480 [entrait] également en déduction et [impliquait] la non-réalisation du bloc R+1 prévu au plan d'aménagement n° 27'770-530 ».

- 7/50 - A/1671/2012

Le bloc en question consistait dans la salle polyvalente ou commerciale de 2'400 m<sup>2</sup> de SBP que le PLQ prévoyait d'implanter au cœur de la parcelle n° 3'695. 17) Le 17 février 2006, le département a délivré à Realim l'autorisation de construire un immeuble administratif, commercial et hôtelier sur les parcelles nos 3'445 et 3'695 (DD 99'721-4).

Les conditions d'application des normes de la zone de développement annexées devaient être respectées, dont en particulier leur chiffre 5 ayant la teneur suivante : « Convention du 2 juillet 2004 : le projet global (totalisant 28'509 m<sup>2</sup> de SBP pour les 3 autorisations) utilisant les droits à bâtir revenant aux parcelles nos 3'600 et 4'618 selon les termes de l'art. 1 et art. 3, un solde de droits à bâtir résiduel reste exploitable en fonction d'autorisations ultérieures ».

Selon les explications de Realim, cette autorisation regroupait celles précédemment délivrées sous nos DD 96'982-4 (cf. supra ch. 13) et DD 98'480-4 (cf. supra ch. 16) et visait la construction du bâtiment « GHI ». 18) Sur recours du TCS et d'un autre voisin, la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission), devenue depuis lors le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), a annulé l'autorisation de construire n° DD 99'721-4 par décision du 25 octobre 2006, au

motif que le projet litigieux n'était pas conforme au PLQ. L'hôtel prévu par ce dernier était déplacé de près de 250 m et la dérogation obtenue permettait à Realim de réaliser un bâtiment de neuf étages sur rez-de-chaussée au lieu de sept étages. Il s'agissait d'une modification qui ne pouvait pas être qualifiée de mineure ; elle n'était pas d'intérêt général, puisque la construction d'un hôtel était projetée dans l'intérêt financier de Realim. 19) Par acte du 25 octobre 2006, cette dernière a recouru auprès du Tribunal administratif, devenu depuis le 1er janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre la décision de la commission, concluant à son annulation et au rétablissement de l'autorisation de construire litigieuse. En cours de procédure, le TCS a pris les mêmes conclusions, étant dans l'intervalle parvenu à un accord avec Realim. 20) Par arrêt du 6 mars 2007 (ATA/102/2007), la juridiction de céans a admis le recours, annulé la décision de la commission et rétabli l'autorisation de construire n° DD 99'721-4 du 17 février 2006. 21) Par courrier du 3 juin 2008, Realim a informé le département du fait que le chantier de la troisième étape du BIBC (bâtiment « GHI ») avait repris en décembre 2007.

- 8/50 - A/1671/2012

Au vu des complications de tous ordres résultant de la cohabitation d'un hôtel et de surfaces de bureaux dans un même bâtiment et de la taille relativement restreinte de celui qui avait été projeté dans la troisième étape du BIBC, elle avait repris l'étude d'un nouveau projet d'hôtel quatre étoiles d'environ 170 chambres sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. Celui-ci ramenait l'hôtel à son emplacement initial tel que prévu par le PLQ avec une surface hors sol d'environ 7'000 m<sup>2</sup>. Il tenait compte des contraintes de sécurité imposées par la proximité des dépôts pétroliers et son dispositif de protection avait déjà reçu l'accord de principe de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) et de la police du feu. Elle s'apprêtait à déposer une requête en autorisation de construire concernant la quatrième étape du BIBC prévue sur les parcelles nos 3'600 et 4'618.

Elle avait donc décidé de ne plus réaliser que des surfaces commerciales dans la troisième étape du BIBC actuellement en construction. Dans la mesure où la densité définie par le PLQ, une affectation exclusivement tertiaire et l'emplacement initial de l'hôtel seraient respectées, de même que les surfaces et les volumes autorisés sous n° DD 99'721-4, elle déposerait un dossier de l'immeuble effectivement réalisé après achèvement des travaux. Pour le calcul définitif des droits à bâtir à transférer en vertu de la convention du 2 juillet 2004, un géomètre établirait une mensuration de l'immeuble. 22) Le 22 juillet 2008, le département a pris acte de l'intention de Realim de réaliser un hôtel, ainsi que des surfaces commerciales sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. Concernant le dossier DD 99'721-4, il prenait également note du changement de destination du bâtiment en cours de construction, cette modification devant toutefois faire l'objet d'une demande formelle en autorisation de construire qu'il l'invitait à déposer. 23) Le 10 février 2009, le département a autorisé sous n° DD 99'721/2-4 une modification du projet de construction du bâtiment « GHI » consistant en la suppression des chambres d'hôtel et leur remplacement par des bureaux. 24) Le 6 novembre 2009, Realim s'est vu délivrer l'autorisation complémentaire de construire une véranda, pour l'extension d'un restaurant au rez inférieur, une salle de réunion au 2ème sous-sol et deux ascenseurs dans l'aile « G » du bâtiment « GHI » (DD 99'721/3-4). 25) Ces deux dernières autorisations (DD 99'721/2-4 et DD 99'721/3-4) ont octroyé une SBP supplémentaire de 1'040 m<sup>2</sup> par rapport aux 28'509 m<sup>2</sup> de SBP autorisés le 17 février 2006 sous n° DD 99'721-4, portant le total de SBP du bâtiment « GHI » à 29'549 m<sup>2</sup>. 26) Les 23 juillet et 30 septembre 2010, l'État de Genève et Realim ont conclu

une promesse de vente et d'achat des parcelles nos 3'600 et 4'618 au prix de

- 9/50 - A/1671/2012 CHF 5'300'000.-, sous déduction des CHF 3'118'837,50 versés par la seconde pour l'acquisition des droits à bâtir déjà transférés en application de la convention du 2 juillet 2004. Dite promesse était soumise à la condition suspensive que l'aliénation des parcelles en cause soit approuvée par le Grand Conseil. Conclue pour une durée initiale de dix-huit mois, elle a été prolongée une première fois jusqu'au 30 mars 2014 et l'aurait été une seconde fois jusqu'au 30 mars 2016. 27) En novembre 2010, les différents départements chargés d'appliquer l'OPAM ont concrétisé la directive du Conseil d'État du 5 mars 2003 dans un plan consultable sur le site Internet de l'État de Genève (<http://ge.ch/environnement-entreprises>).

Selon ce document, les parcelles n° 3'600 et 4'618 se situent à la limite du rayon de léthalité de 40 m, respectivement dans le rayon de sécurité de 100 m, soumis à une interdiction d'implantation de nouvelles habitations, d'emplois en grande quantité, d'activités entraînant une importante population (sport, loisir, commerce) ou de bâtiments dont l'évacuation est difficile. 28) Le 1er mars 2011, Realim a déposé auprès du département une demande préalable en autorisation de construire n° DP 18'357-3 portant sur la construction d'un bâtiment administratif, d'un hôtel, d'une zone d'activités (bâtiment « J »), d'un parking souterrain, d'une halte CFF, ainsi que la couverture des voies CFF sur les parcelles nos 3'600, 4'618 et 4'808.

Ce projet, à l'origine du présent litige, consistait à mettre en œuvre la quatrième et dernière étape du PLQ. L'accès au futur bâtiment était prévu au bas de la parcelle n° 4'618, soit le long des bretelles d'autoroutes existantes. Selon le tableau des surfaces déposé à cette même date et portant la mention « annulé », il présentait une SBP totale de 31'647,4 m<sup>2</sup>, dont 10'373,5 m<sup>2</sup> en sous-sol dévolus à du parking et à des installations techniques, 7'177,9 m<sup>2</sup> au rez-de chaussée (cote 419.20) et au 1er étage (cote 422.70) dévolus à des activités et 14'096 m<sup>2</sup>, répartis entre le 2ème et le 12ème étages, affectés à des bureaux et à un hôtel localisé dans les cinq derniers étages.

Le dossier contenait un concept de protection incendie établi par l'Institut de Sécurité daté du 28 février 2011. 29) Ce projet a notamment donné lieu aux préavis suivants : – favorable de la commune du 22 mars 2011 ; – favorable sous conditions de la police du feu du 11 avril 2011 ; – favorable sous conditions de l'office du génie civil du 15 avril 2011 ; – favorable sous réserve de la commission d'architecture du 17 mai 2011 ;

- 10/50 - A/1671/2012 – défavorable de l'Office fédéral des routes (ci-après : OFROU) du 31 mai 2011 : l'accès à la nouvelle construction devait être réalisé en dehors du périmètre des routes nationales ; une séparation physique entre la sortie des parcelles et l'autoroute devait être prévue ; le fonctionnement du carrefour sis sur la route de Meyrin, entre le pont de Blandonnet et la bretelle d'accès à l'autoroute devait être examiné ; Realim devait étudier un réaménagement du carrefour de la route de Vernier situé sur le domaine des routes nationales et démontrer que cet ouvrage fonctionnerait à terme ; – demandant des compléments de la direction générale de la mobilité (ci-après : DGM) du 30 mai 2011 : à moyen/long terme, l'implantation d'une halte RER à hauteur de Blandonnet sur la voie CFF Genève-Aéroport n'était pas encore prévue ; – favorable sous conditions du service de l'environnement des entreprises du 10 juin 2011 : le projet étant situé dans le rayon de sécurité de la zone des dépôts pétroliers, la requérante devait faire la preuve que le bâtiment serait à même de protéger ses occupants en cas d'accidents majeurs. À cet effet, la

résistance à un incendie ou à une explosion d'hydrocarbures dans un dépôt pétrolier voisin devait être documentée. Un plan d'évacuation devait également être élaboré. Ces conditions devaient faire partie intégrante de la demande définitive en autorisation de construire ; – favorable sous réserves de la direction de l'aménagement du territoire, devenue l'office de l'urbanisme, du 16 juin 2011 : l'art. 3 al. 4 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) pouvait être appliqué, compte tenu des contraintes liées au site, ainsi que de la proximité des dépôts pétroliers qui nécessitaient une adaptation du projet par rapport au PLQ en vigueur ; – défavorable des CFF du 28 juillet 2011. La mention « halte CFF » figurant sur les plans à hauteur de la couverture des voies ferrées devait être supprimée, l'Office fédéral des transports étant seul habilité à autoriser la construction d'un tel ouvrage. 30) Par courrier du 29 juin 2011, l'Institut de Sécurité a informé Realim que l'évolution de son projet imposait de revoir la conception de la façade double peau du futur bâtiment « J ».

Compte tenu de la hauteur de ce dernier et de son affectation hôtelière dans les étages supérieurs (risque accru pour les personnes), la construction de la façade devait présenter une résistance au feu accrue. Une installation déluge pour la zone tampon (zone entre les deux façades), en vue de réduire les exigences de

- 11/50 - A/1671/2012 résistance au feu, serait difficilement réalisable d'un point de vue technique et économique. 31) Par courrier du 15 juillet 2011 adressé au département, la Société des hôteliers de Genève a fait part de ses observations sur le projet.

Ce dernier ne mentionnait pas la catégorie d'hôtel envisagée, mais au vu de l'emplacement prévu, il n'était pas raisonnable d'envisager d'y construire un hôtel quatre ou cinq étoiles. Or, le secteur comptait déjà beaucoup d'hôtels de catégorie dite « économique ». À l'origine, le PLQ prévoyait l'implantation d'un hôtel de près de 250 chambres, parce que la construction d'une aire d'autoroute avec station-service et parking était envisagée à cet endroit. Ce second projet avait depuis lors été abandonné. Elle comprenait mal quelle opportunité il pouvait y avoir à construire un hôtel d'une telle capacité sur les parcelles en cause. Le projet était inadapté aux attentes de la clientèle et n'apporterait rien à l'offre hôtelière genevoise. 32) Le 4 octobre 2011, Realim a déposé de nouveaux plans du projet, contenant les modifications techniques requises par les CFF s'agissant de la couverture des voies ferrées. 33) Par courrier du 6 octobre 2011, Realim a déposé auprès du département un complément à sa requête en autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3. La modification proposée consistait dans la suppression de l'hôtel initialement prévu dans les étages supérieurs du futur bâtiment « J » et son remplacement par des surfaces de bureaux.

Les conclusions préliminaires de l'Institut de Sécurité du 29 juin 2011 remettaient en question la faisabilité d'un hôtel dans les cinq étages supérieurs du futur bâtiment, compte tenu des normes de sécurité à respecter. Celles-ci exigeaient des aménagements et installations difficilement réalisables d'un point de vue technique et dont le coût serait très élevé. Dans ses observations du 15 juillet 2010, la Société des hôteliers de Genève avait, en outre, pertinemment mis en doute la viabilité économique et technique de l'hôtel initialement prévu dans la quatrième étape du BIBC.

De nouveaux plans, qui conservaient des activités aux rez-de-chaussée inférieur et supérieur et affectaient toute la partie « hors-sol » du futur bâtiment « J » en surfaces de bureaux, étaient produits. Le département les a enregistrés le 11 octobre 2011. 34) Le 9 novembre 2011, les CFF ont préavisé favorablement le projet sous réserve que certaines charges, dont

la suppression de la halte sur la ligne Genève-Aéroport, soient respectées. 35) Le 17 novembre 2011, l'OFROU a persisté dans son préavis défavorable.

- 12/50 - A/1671/2012 36) Le 1er décembre 2011, Realim a informé le département que compte tenu du préavis négatif de l'OFROU sur différentes variantes d'accès étudiées, l'entrée et la sortie du parking souterrain ne pourraient plus se faire qu'à partir et vers le chemin de Blandonnet, soit à l'intérieur du périmètre délimité par le PLQ. 37) Le 8 décembre 2011, des députés ont déposé auprès du Grand Conseil une proposition de motion M 2'041 intitulée « Trouvons une solution pour diminuer le nombre de citernes à Vernier » (consultable à l'adresse : <http://www.ge.ch/grandconseil/moteurPdf.asp?typeObj=M&numObj=2043>).

Son texte invitait le Conseil d'état « à entreprendre des discussions avec la Confédération pour pouvoir déplacer, dans un autre lieu, les réserves obligatoires (en vertu de la Loi sur l'Approvisionnement du Pays : LAP) qui représentent 60% des volumes totaux stockés sur le territoire cantonal ». 38) Le 14 décembre 2011, le Conseil d'État a présenté un projet de loi au Grand Conseil l'autorisant à aliéner les parcelles nos 3'600 et 4'618 (PL 10'902).

Selon l'exposé des motifs, la galette commerciale et l'hôtel de forte capacité prévus par le PLQ n'étaient plus en adéquation avec les bâtiments déjà construits et se heurtaient aux nouvelles normes de sécurité liées à la proximité des dépôts pétroliers. Le projet de Realim en cours d'instruction consistait dans la construction d'un bâtiment administratif, d'un parking souterrain, de la couverture de la voie CFF et d'une halte ferroviaire. 39) Le 25 janvier 2012, la DGM a rendu un préavis favorable sous réserve concernant le nouvel accès au futur bâtiment « J » envisagé par Realim depuis le chemin de Blandonnet. 40) Le 27 janvier 2012, Realim a déposé de nouveaux plans dans le cadre de sa demande en autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3.

L'implantation d'une halte CFF sur la parcelle n° 4'808 n'y figurait plus, tandis que l'entrée et la sortie du parking souterrain étaient prévues sur la parcelle n° 3'600 et raccordées au chemin de Blandonnet.

Le futur bâtiment « J » compterait deux niveaux en sous-sol dévolus à un parking souterrain, deux niveaux de rez-de-chaussée inférieurs dévolus à des activités, un rez-de-chaussée, suivi de neuf étages plus un attique, tous affectés à des bureaux. 41) Le 15 février 2012, l'OFROU a persisté dans son préavis négatif à l'égard de la DP 18'357-3, tout en précisant que « dans le cadre d'une mise à l'enquête définitive du projet, sous le respect des conditions et décisions émises dans [sa] prise de position du 17 novembre, [il émettrait] certainement un préavis

- 13/50 - A/1671/2012 favorable » et qu'il serait tenu compte que l'accès au bâtiment projeté se ferait depuis le haut, « soit depuis la route de Pré-Bois ». 42) Dans sa séance du 16 mars 2012, le Grand Conseil a débattu de la proposition de motion M 2'043. Il n'était pas possible d'imaginer la disparition de la totalité des citernes existant à Vernier. Aucun autre site ne pouvait les accueillir à Genève. Une rationalisation des stocks sur les sites existants était en revanche possible. Cela répondait aux attentes de la commune qui souhaitait un aménagement plus rationnel de son territoire consistant à déplacer les citernes se trouvant actuellement sur le site de Blandonnet. Une étude datée de 2010 en avait démontré la faisabilité. Les députés ont renvoyé la motion M 2'043 au Conseil d'État. Leur texte, amendé au cours des discussions, avait la teneur suivante : « Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant : – la densité de la population et le caractère

urbain de la commune de Vernier ; – la présence de 125 citernes, ou bacs, sur le territoire de la commune de Vernier ; – le danger potentiel que représentent ces installations pour la population ; – l'impossibilité de déplacer ces citernes vers d'autres sites sur le territoire de la République et canton de Genève ; – la nécessité d'étudier une solution permettant de diminuer le nombre de citernes ; invite le Conseil d'État – à entreprendre des discussions avec la Confédération pour pouvoir déplacer, dans un autre lieu, les réserves obligatoires (en vertu de la Loi sur l'Approvisionnement du Pays : LAP) qui représentent 60 % des volumes totaux stockés sur le territoire cantonal ; – à présenter un projet d'éloignement des seules citernes du site de Blandonnet et leur regroupement sur les autres sites existants ».

43) Le 3 avril 2012, la commission des finances a déposé son rapport concernant le PL 10'902 (consultable à l'adresse [http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570312/68/570312\\_68\\_partie2.asp](http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570312/68/570312_68_partie2.asp)). Elle invitait le Grand Conseil à accepter le projet de loi.

Selon la présentation faite par le département aux commissaires, le projet de Realim consistait dans la construction d'un bâtiment de onze niveaux, dont cinq

- 14/50 - A/1671/2012 affectés à un hôtel et le reste à des bureaux. Une analyse avait été faite s'agissant des risques liés à la proximité des dépôts d'hydrocarbures et des contraintes constructives, afin de respecter les normes en fonction de l'état existant. 44) Par arrêté du 16 avril 2012, le département a autorisé l'application des normes de la 3ème zone au bâtiment à construire selon la DP 18'357-3 sur les parcelles nos 4'618, 3'600 et 4'808. 45) Par décision du 27 avril 2012, publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 4 mai 2012, le département a délivré à Realim l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3.

Le même jour, les plans du projet déposés le 27 janvier 2012 ont été visés ne varietur, tandis que les versions antérieures ont été annulées. 46) Par acte du 30 mai 2012, Sasma a recouru auprès du TAPI contre la décision précitée, concluant à son annulation.

Le projet autorisé dérogeait au PLQ dans une mesure importante, qui ne correspondait pas à une mise au point technique du dossier et n'était justifiée par aucun motif d'intérêt général. Realim devait en outre démontrer que les droits à bâtir afférents aux parcelles en cause n'avaient pas été épuisés. L'autorisation querellée contrevenait à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), à la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01), à l'OPAM, ainsi qu'aux directives du Conseil d'État du 5 mars 2003. L'implantation d'un bâtiment, sis dans le rayon de sécurité délimité autour de ses dépôts d'hydrocarbures, était source d'inconvénients graves au sens de l'art. 14 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et aurait dû être refusée. Elle générerait une gêne durable pour la circulation dans un secteur déjà saturé. 47) Par actes séparés des 1er et 4 juin 2012, le TCS et Genblan ont également recouru auprès du TAPI contre l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3, concluant, pour des motifs similaires, à son annulation.

La décision querellée dérogeait au PLQ de manière illégale. La construction autorisée ne respectait ni la densité, ni l'implantation, ni la destination prévues par ce plan. Selon ce dernier, le total des SBP constructibles sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 était de 16'300 m<sup>2</sup>. Lors de la construction du bâtiment « GHI », Realim avait réalisé au moins 31'439 m<sup>2</sup>, soit 11'339 m<sup>2</sup> de plus que les SBP prévues par le PLQ dans le secteur en cause. Le solde de

droits à bâtir disponibles sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 était donc de 4'961 m<sup>2</sup>, alors que le projet querellé portait sur la construction d'un bâtiment de 31'647 m<sup>2</sup>, dont 21'273,9 m<sup>2</sup> hors sol. Le surcroît de droits à bâtir octroyés par la DP 18'357-3 pour la construction du

- 15/50 - A/1671/2012 bâtiment « J » était de 16'312,9 m<sup>2</sup> par rapport aux SBP autorisées par le PLQ, ce qui représentait une modification majeure de ce plan.

Un motif de sécurité ne pouvait pas être avancé pour justifier les dérogations au PLQ que contenaient le projet. En 2007, Realim et le département avaient fait valoir un tel motif pour justifier le déplacement de l'hôtel dans le bâtiment « GHI ». Ce qui était impossible à cette époque ne l'était désormais plus, alors que les circonstances tenant à l'exploitation des citernes ou aux méthodes de construction ne s'étaient pas modifiées. Cela démontrait le caractère erroné du motif avancé.

En octroyant l'autorisation querellée, le département avait violé l'art. 14 LCI. Actuellement déjà, les accès au BIBC n'étaient pas satisfaisants et occasionnaient régulièrement des encombrements. Le projet induirait une charge de trafic supplémentaire, source d'importantes nuisances. 48) Le 13 août 2012, le département a conclu au rejet des recours de Sasma, du TCS et de Genblan.

Une demande préalable en autorisation de construire tendait à obtenir de sa part une réponse sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture d'un projet. La DP n° 18'357-3 n'avait pas statué sur les droits à bâtir et n'avait pas à le faire. Il était donc prématuré d'examiner cette question. Cela dit, des droits à bâtir subsistaient pour permettre la réalisation du projet litigieux. Le PLQ prévoyait 82'540 m<sup>2</sup> de SBP au total. À ce jour, le bâtiment « DEF » représentait 21'260 m<sup>2</sup> de SBP (DD 87'345 et DD 87'345-2) ; le bâtiment « ABC » avait une SBP équivalant à 15'770 m<sup>2</sup> (DD 87'344, DD 96'317 et DD 96'317-2) ; tandis que le bâtiment « GHI » représentait 28'509 m<sup>2</sup> de SBP (DD 96'982, DD 98'480 et DD 99'721). Un solde de droits à bâtir de 17'001 m<sup>2</sup> demeurait sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. La morphologie du futur bâtiment « J », différente de celle prévue par le PLQ, répondait à deux exigences, soit, d'une part, aux contraintes liées au développement du site et, d'autre part, à la proximité des dépôts pétroliers. Compte tenu du refus de l'OFROU de créer un nouvel accès sur les parcelles en cause, le bâtiment initialement prévu par le PLQ dans ce secteur était non seulement devenu obsolète, mais également irréalisable. Lors de l'adoption du plan, les normes de sécurité liées à la proximité des dépôts pétroliers n'étaient pas en vigueur, ce qui avait également une influence sur l'implantation des constructions. Le changement d'implantation constituait une mise à jour technique du PLQ et répondait à un intérêt général. La modification représentait moins de 10 % de la SBP totale du plan et pouvait donc être qualifiée de minime. Sans être affectée à un hôtel, la future construction aurait une affectation tertiaire et respecterait donc la destination principale prévue par le plan. Le PLQ ayant été réalisé dans sa majeure partie, il aurait été disproportionné de procéder à sa révision avant d'autoriser un projet adapté aux nouvelles circonstances. La jurisprudence rendue dans l'ATA/102/2007 du 6 mars 2007

- 16/50 - A/1671/2012 pouvait être appliquée mutatis mutandis dans le présent cas d'espèce. Il n'y avait pas de violation de l'art. 14 LCI. 49) Le 5 septembre 2012, Realim a conclu au rejet des recours.

Le PLQ déterminait avec précision la SBP des divers bâtiments compris dans son périmètre. Lorsqu'un projet de construction bénéficiait d'un haut standard énergétique (label

Minergie), la SBP pouvait excéder de 10 % celle qui résultait de la stricte application du PLQ. Tel avait été le cas pour le bâtiment « GHI », sans que les droits à bâtir supplémentaires aient été utilisés lors de la réalisation de la troisième étape du BIBC, de sorte que ceux-ci pouvaient être transférés au bénéfice de la quatrième étape, soit du bâtiment « J ». Ce dernier répondant également aux exigences Minergie, il bénéficiait aussi du bonus de 10 % de SBP. La jurisprudence admettait pour le surplus que le pouvoir d'appréciation revenant, de par la loi, au département lui permettait d'admettre un écart de SBP de 3 % qui pouvait être qualifié de peu important. Selon ces règles, une SBP totale de 10'352 m<sup>2</sup> demeurait disponible pour la réalisation du bâtiment « J ». Par convention, l'État de Genève avait admis une SBP résiduelle de 10'500 m<sup>2</sup> pour la quatrième étape de réalisation du BIBC, conformément à l'art. 3 al. 2 du règlement d'application de la LGZD du 20 décembre 1978 (RGZD - L 1 35.01). Or, la surface de SBP hors sol du projet autorisé sous n° DP 18'357-3 était de 10'552,4 m<sup>2</sup>. S'agissant d'un très léger écart par rapport à la SBP résiduelle, le département pouvait admettre le projet sans abuser de son pouvoir d'appréciation.

Le projet était également conforme au PLQ s'agissant de son implantation. Les contraintes liées au développement du site (telles la construction des bretelles d'accès à l'autoroute, la désuétude du projet d'aire de repos autoroutier et de station-service, les mesures de sécurité exigées par les CFF) et l'évolution du cadre normatif (notamment l'adoption des directives de sécurité du 5 mars 2003 par le Conseil d'État) avaient nécessité une mise au point technique du dossier, justifiée par un motif d'intérêt général tenant dans la sécurité des futurs utilisateurs du bâtiment « J ». Le projet comportait une modification mineure du PLQ, puisqu'il ne prévoyait pas une emprise au sol plus importante que celle qui avait été initialement prévue et concernait un secteur modeste par rapport au périmètre total du plan.

Sous l'angle de sa destination, le projet ne comportait également qu'une modification mineure au PLQ, dont l'affectation principale était respectée. Dite modification était justifiée par un motif d'intérêt général, dans la mesure où l'Institut de sécurité et la Société des hôteliers de Genève avaient sérieusement remis en question tant la faisabilité technique que l'opportunité de réaliser un hôtel à l'emplacement originellement prévu.

- 17/50 - A/1671/2012

Enfin, le département n'avait pas violé l'art. 14 let. a et e LCI en délivrant l'autorisation de construire litigieuse. Le BIBC connaissait déjà à l'heure actuelle un trafic d'une certaine intensité aux heures de pointe, conformément à son affectation tertiaire prévue par le PLQ. Le futur bâtiment « J » générerait tout au plus un accroissement mineur du trafic routier qui, à teneur de la jurisprudence, ne pouvait être qualifié d'inconvénient grave. Dans son préavis favorable sous réserves, la DGM n'avait, à juste titre, pas considéré comme problématique la circulation induite par le projet.

Ce dernier ne posait pas de problèmes de sécurité, dès lors que le futur bâtiment « J » se trouverait à plus de 50 m des citernes exploitées par Sasma et que des mesures suffisantes avaient été prises pour répondre au risque lié à leur proximité, comme l'attestaient les préavis favorables rendus par les services spécialisés en la matière. Les obligations découlant de l'OPAM ne lui étaient pas opposables pour le surplus, dite législation ne s'appliquant qu'aux exploitants d'installations dangereuses. 50) Le 26 septembre 2012, le Conseil d'État a déposé son rapport sur la motion M 2'043, rapport dont le Grand Conseil a pris acte le 12 octobre 2012.

Compte tenu des conclusions provisoires présentées par le bureau Sofies le 30 novembre 2011, il proposait d'abandonner l'option consistant à délocaliser l'entier du site des pétroliers ailleurs sur le canton de Genève, celle-ci n'étant pas réalisable. Une délocalisation partielle de certains volumes demeurant envisageable, la commune et lui-même avaient décidé de constituer un groupe de travail chargé de consolider les hypothèses avancées par les différentes études conduites depuis 2002 (possibilité de délocaliser une partie des volumes stockés à Vernier, possibilité de réorganiser le site, possibilité de mutualiser les réserves des différentes entreprises). En fonction des besoins, les représentants du secteur des pétroliers et de la Confédération seraient associés aux réflexions. 51) Le 5 octobre 2012, Sasma s'est déterminée sur les observations de Realim du 5 septembre 2012.

La validité de la DP 18'357-3 devait être examinée en tenant compte de la présence durable de ses dépôts et non de la motion M 2'043, puisqu'elle disposait d'un DDP échéant en 2032. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière d'OPAM, le respect des périmètres de sécurité devait s'imposer tant aux détenteurs des installations dangereuses, aux autorités d'exécution et de planification qu'aux propriétaires voisins. Un nouvel art. 11a OPAM, imposant aux cantons de coordonner les exigences de sécurité avec les mesures d'aménagement du territoire, était par ailleurs en cours d'adoption. Le PLQ était entaché d'un défaut dès lors qu'il n'avait pas été adapté suite à l'entrée en vigueur de l'OPAM et des directives du Conseil d'État du 5 mars 2003. L'adaptation des plans aux principes de la LAT et de la LPE était, selon le Tribunal fédéral, un

- 18/50 - A/1671/2012 motif déterminant de révision de ces instruments. Lorsque les autorités manquaient à ce devoir, la validité du plan d'affectation en cause pouvait être contrôlée à titre préjudiciel par l'autorité saisie de la demande d'autorisation de construire, mais dans tous les cas par l'autorité saisie d'un recours contre cette autorisation. Le respect du droit fédéral supérieur imposait en l'espèce de refuser l'autorisation de construire querellée. 52) Dans sa session du 12 octobre 2012, le Grand Conseil a adopté sans débat la loi n° 10'902 autorisant le Conseil d'État à aliéner les parcelles nos 3'600 et 4'618 pour un prix de CHF 5'300'000.-. 53) Le 15 octobre 2012, le TCS s'est également déterminé sur les observations de Realim du 12 septembre 2012.

Une autre méthode que celle présentée dans son recours pouvait être appliquée pour calculer les SBP réellement construites lors des trois premières étapes de réalisation du BIBC. Elle aboutissait à un résultat analogue qui démontrait l'insuffisance de droits à bâtir pour la construction du projet querellé. Cette méthode se fondait sur les surfaces au sol des bâtiments cadastrés qui étaient ensuite multipliées par le nombre de niveaux hors sol : le PLQ prévoyait la construction de 82'440 m<sup>2</sup> de SBP ; ces droits à bâtir avaient été utilisés à raison de 22'024 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « DEF », 27'863 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « ABC » et 32'505 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « GHI ». Compte tenu du bonus Minergie, le solde de droits à bâtir disponibles pour le bâtiment « J » était de 3'006 m<sup>2</sup>, soit était largement inférieur aux 31'649 m<sup>2</sup> autorisés par la DP 18'357-3. Ce dernier chiffre ressortait du site Internet du département sur le suivi administratif des dossiers (ci-après : SAD ; consultable à l'adresse <http://etat.geneve.ch/sadconsult/>). Les droits à bâtir pour la construction du projet querellé demeuraient insuffisants même à teneur des chiffres avancés par Realim qu'elle contestait par ailleurs. Ces chiffres faisaient état d'un solde disponible, bonus Minergie compris, de 8'476 m<sup>2</sup>, soit inférieur de plus de 2'000 m<sup>2</sup> à la SBP de 10'552,4 m<sup>2</sup> que représentait prétendument le projet querellé. 54) Le 16 novembre 2012, le département s'est déterminé sur les observations complémentaires de Sasma et du TCS.

Contrairement aux chiffres avancés par ce dernier, le total des droits à bâtir prévus par le PLQ s'élevaient à 82'540 m<sup>2</sup>, sans compter un bonus Minergie de 10 %. La méthode de calcul proposée par le TCS était théorique et abstraite. Elle partait de la prémisse erronée que tous les étages avaient une surface identique, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Les droits à bâtir déjà utilisés lors de la réalisation des trois premières étapes du BIBC étaient ceux qui avaient été arrêtés par les différentes autorisations de construire délivrées. Selon celles-ci, il demeurait un solde de plus de 6'000 m<sup>2</sup>, bonus Minergie non compris. Quant à la surface du futur bâtiment « J », elle n'était pas de 31'649 m<sup>2</sup>, mais de 10'500 m<sup>2</sup>,

- 19/50 - A/1671/2012 comme l'attestait l'autorisation de construire querellée. Il était en tout état de cause prématuré d'examiner la question des droits à bâtir au présent stade, celle-ci devant être renvoyée à celui de la délivrance de l'autorisation définitive de construire le projet. 55) À cette même date, Realim a complété ses observations.

Le droit de superficie de Samsa arriverait à échéance en 2032 et ne pourrait être reconduit qu'avec l'assentiment de l'État. Compte tenu de la motion M 2'043, celui-là ne serait vraisemblablement pas donné. La jurisprudence récente du Tribunal fédéral n'avait pas étendu le champ d'application de l'OPAM aux voisins d'installations dangereuses. Quant à la problématique du respect des périmètres de sécurité, elle devait s'analyser sous l'angle de l'art. 14 LCI. Le risque concret lié à la présence d'une installation dangereuse devait s'apprécier à l'aune de toutes les circonstances. Il serait en l'espèce maintenu à un niveau acceptable compte tenu des mesures constructives qui seraient prises. Quant au nouvel art. 11a OPAM, ses contours n'étaient pas définitivement connus. Il entrerait en vigueur au plus tôt le 1er janvier 2013, de sorte qu'il ne s'appliquait pas à la présente procédure. Aucun changement de la situation de fait ou de droit ne justifiait une révision du PLQ, qui avait été adopté après l'implantation des dépôts d'hydrocarbures sur le site, de même que six ans après l'entrée en vigueur de la LAT. L'OPAM, entrée en vigueur postérieurement, ne contraignait pas les autorités cantonales à adapter les plans d'affectation, mais les détenteurs d'installations dangereuses à prendre les mesures de sécurité qui s'imposaient. Le projet était conforme aux directives du Conseil d'État. L'intérêt à la stabilité du PLQ devait l'emporter, compte tenu de son degré de réalisation et de précision, des assurances données aux propriétaires des parcelles quant à la pérennité de la réglementation en vigueur et du degré de l'atteinte portée aux intérêts concernés.

Elle avait fait vérifier les SBP construites lors des trois premières étapes du BIBC par un géomètre. Il en résultait un solde de droits à bâtir pour le projet querellé de 10'540 m<sup>2</sup> de SBP, tandis que la DP 18'357-3 autorisait la construction de 10'552,4 m<sup>2</sup> de SBP. Selon les plans de surfaces établis par le géomètre, les SBP qui devaient être retenues – après déduction de la double peau, des vides d'étage et atriums, des terrasses, ainsi que des locaux situés en dessous du niveau du sol bien que partiellement, voire totalement excavés – étaient les suivantes : 20'607 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « DEF », 27'372 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « ABC » et 29'531 m<sup>2</sup> pour le bâtiment « GHI ». Les données SAD concernant le projet querellé n'étaient pas pertinentes et n'avaient qu'une valeur statistique. Elles avaient été réactualisées et prévoyaient une SBP administrative de 10'594 m<sup>2</sup> pour le futur bâtiment « J ». Les 7'177 m<sup>2</sup> de SBP correspondant à des « dépôts commerciaux » se situaient aux deux premiers niveaux du futur bâtiment. Ils étaient aveugles, car compris entre les deux voies ferrées, et avaient partant été admis comme des sous-sols, ce qui ne ressortait pas clairement des données SAD.

- 20/50 - A/1671/2012 56) Le 26 novembre 2012, Sasma a versé à la procédure la copie d'un acte notarié du 25 mai 1979 attestant de son droit de proroger le DDP n° 3'092 à son échéance pour une nouvelle période de trente ans. 57) Par décision du 29 novembre 2012, le TAPI a ordonné la jonction des procédures introduites par Sasma, le TCS et Genblan contre la DP 18'357-3. 58) Le 20 juin 2013, le TAPI a auditionné les parties.

Selon Realim et le représentant du département, les 1'040 m2 supplémentaires autorisés par la DD 99'721/2-4 provenaient des parcelles nos 4'618 et 3'600 et étaient compris dans les 10'692 m2 transférés pour la réalisation du bâtiment « GHI ». Les SBP autorisées pour ladite construction s'élevaient donc à 29'549 m2.

Selon le TCS, le bâtiment « GHI » avait une SBP bien supérieure s'élevant à 32'505 m2.

Le représentant du département a indiqué que ce dernier ne vérifiait pas s'il y avait dépassement des SBP autorisées lors de la construction. S'agissant du calcul des SBP, il prenait en compte la double peau. Dans le cadre d'un PLQ ancien, il était possible de thésauriser les 10 % Minergie attribués à une construction qui ne les aurait pas utilisés pour en faire bénéficier une autre construction. La pratique était rare et n'était plus d'actualité désormais. Dans le cadre de cette pratique, les 10 % Minergie se calculaient sur la base des SBP prévues par le PLQ. Mais en général, ces 10 % étaient calculés sur les SBP disponibles sur la ou les parcelles concernées. Le département avait déjà procédé à ce type de calcul par le passé, mais il n'avait pas de cas précis en tête. Le service concerné avait d'ailleurs donné un préavis positif. En cas de dépassement ou de non-utilisation des SBP autorisées dans le cadre d'un projet réalisé en plusieurs étapes, il ignorait si le département tenait compte de ces SBP dans le cadre de la réalisation de la dernière étape, soit en particulier dans le cadre du calcul du solde des SBP. Ce qui importait au département, c'était que les SBP prévues par le PLQ soient au final respectées. Il ne pouvait pas indiquer les raisons qui faisaient que la construction du projet querellé sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 était possible aujourd'hui, alors que le département l'avait estimée dangereuse en 2006. Ces aspects avaient été examinés par les services compétents qui avaient tous rendu des préavis favorables pour la construction d'un bâtiment à affectation mixte (hôtel et bureaux). Le changement d'affectation par rapport au PLQ consistait dans une modification mineure de celui-ci, dès lors que l'affectation tertiaire serait maintenue.

Realim a expliqué que le projet de relais autoroutier avait très vite été abandonné, soit bien avant 2006. Elle avait renoncé à réaliser un hôtel dans le futur bâtiment « J » au motif qu'une telle affectation ne répondait plus à un besoin

- 21/50 - A/1671/2012 et que les exigences de sécurité induites auraient été difficilement réalisables d'un point de vue technique et économique. Il n'était pas possible de déterminer à l'heure actuelle le nombre de bureaux qui seraient aménagés dans le bâtiment « J ». Elle ne connaissait pas la demande dans le périmètre, mais savait en revanche que tous les bureaux du site n'étaient pas occupés, en particulier ceux du bâtiment « ABC », dont 9'000 m2 étaient vacants. Le produit qu'elle proposait était très attractif du fait de la flexibilité des surfaces offertes et de sa proximité avec différents types de transports. 59) Le 22 août 2013, le TAPI a effectué un transport sur place en présence de toutes les parties.

S'agissant du bâtiment « GHI », le TCS a relevé que la superficie située au rez inférieur n'avait pas été prise en compte dans le calcul des SBP effectué par le géomètre mandaté par Realim. Celle-ci a expliqué qu'une partie du rez inférieur était excavée et que le calcul des niveaux s'était basé sur la cote 41 920 fixée par l'État de Genève. Le département a

confirmé que pour l'ensemble du PLQ, il s'était basé sur ladite cote, à l'exception de la quatrième étape. Le TAPI a, pour sa part, constaté que le rez inférieur du bâtiment « GHI » abritait la réception de la banque HSBC, celle d'un fitness, un hall central accédant au parking commun à tout le BIBC et un restaurant. Ses autres constatations seront reprises en tant que de besoin dans les considérants en droit du présent arrêt. 60) Le 23 septembre 2013, Sasma, le TCS et Genblan ont retourné le procès-verbal de transport sur place signé, persistant pour le surplus dans leurs conclusions.

À l'examen du dossier, il ressortait clairement que le bâtiment projeté avait une SBP excédant le solde disponible selon le PLQ et ce, même en retenant les chiffres les plus favorables avancés par Realim. Cette dernière avait omis de soumettre au TAPI le plan du rez inférieur du bâtiment « GHI », alors que ce dernier était au niveau du sol naturel et comprenait notamment de nombreuses places de travail et une cafétéria avec une grande terrasse donnant sur la rue. Une surface d'au moins 1'390 m<sup>2</sup> aurait ainsi dû être rajoutée au bâtiment « GHI ». De même, le transport sur place avait permis de constater que la double peau des bâtiments « GHI » et « ABC » était indissociable de la façade extérieure. Sa surface devait dès lors être prise en compte, tout comme les vides d'étage, dès lors qu'ils se trouvaient dans l'enveloppe thermique des bâtiments concernés. Il devait en être de même dans le calcul des SBP du futur bâtiment « J ». 61) À cette même date, le département a précisé que la double peau des bâtiments « ABC » et « GHI » n'entrait pas dans le calcul des SBP, dès lors qu'elle n'était pas chauffée et que son épaisseur la rendait inexploitable, tandis que Realim a persisté dans ses conclusions.

- 22/50 - A/1671/2012 62) Par jugement du 30 janvier 2014 (JTAPI/142/2014), le TAPI a admis les recours et annulé l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3 du 27 avril 2012.

Quand bien même des chiffres différents ressortiraient des autorisations de construire accordées dans le cadre de la mise en œuvre des trois premières étapes du PLQ, c'était bien l'ensemble des SBP concrètement utilisées qui devait être pris en compte pour le calcul du disponible à affecter à la dernière étape. Après audition des parties, examen des nombreuses pièces versées au dossier et transport sur place, il apparaissait que 77'510 m<sup>2</sup> de SBP avaient à tout le moins été réalisés lors de la construction des bâtiments « ABC » (27'372 m<sup>2</sup>), « DEF » (20'607 m<sup>2</sup>) et « GHI » (29'531 m<sup>2</sup>). Ces chiffres, qui ne prenaient pas en compte la double peau des bâtiments « ABC » et « GHI », les vides d'étage et atrium, les terrasses, ainsi que les locaux situés en dessous du niveau du sol bien que partiellement, voire totalement excavés, ressortaient des documents fournis par le géomètre que Realim avait mandaté. Il en résultait un solde à bâtir de 5'030 m<sup>2</sup> pour la quatrième étape du BIBC. La construction projetée satisfaisant aux conditions imposées pour obtenir le label Minergie, la SBP disponible pouvait être augmentée de 10%, soit de 503 m<sup>2</sup> supplémentaires. Le bâtiment « GHI » disposait du label Minergie et aurait également pu bénéficier des 10 % de SBP supplémentaires prévues par l'art. 3 al. 5 LGZD. La SBP retenue pour ce bâtiment étant de 29'531 m<sup>2</sup>, 2'953 m<sup>2</sup> pouvaient profiter à la réalisation de la quatrième étape du BIBC, ce bonus n'ayant jusqu'alors pas été utilisé. Pour le reste, la pratique « à la carte » et nullement documentée du département ne pouvait être suivie. Elle était contraire à la ratio legis de l'art. 3 al. 5 LGZD, dès lors que, dans le cas d'espèce, elle permettait en particulier de gonfler artificiellement les SBP prévues par le PLQ, alors même qu'il n'était pas contesté que les bâtiments « ABC » et « DEF », d'une surface totale de 47'979 m<sup>2</sup> ne bénéficiaient pas du label Minergie. La position de Realim qui soutenait que

les 10 % devaient être calculés sur la base de la SBP nécessaire à la réalisation du projet litigieux ne résistait pas à l'examen. Une SBP inexistante (c'est-à-dire pour sa partie supérieure au solde disponible) ne pouvait pas être prise en compte dans le calcul du bonus Minergie. Partant, même en prenant en compte les chiffres les plus favorables à Realim et non contestés par cette dernière, c'était au mieux une SBP de 8'486 m<sup>2</sup> (5'030 m<sup>2</sup> + 503 m<sup>2</sup> + 2'953 m<sup>2</sup>) qui était disponible pour la quatrième étape de réalisation du BIBC. Le projet litigieux, en tant qu'il prévoyait une SBP de 10'552,4 m<sup>2</sup>, soit de 2'066,4 m<sup>2</sup> supérieure à celle disponible selon le PLQ, ne pouvait être considérée comme une modification mineure de ce dernier. Le département avait violé l'art. 3 al. 4 LGZD en octroyant l'autorisation querellée, laquelle devait être annulée pour ce motif déjà.

Il n'était pas contesté que le bâtiment projeté était destiné à une affectation distincte de celle prévue dans le PLQ, ni que son implantation dérogeait à ce dernier. Le changement d'affectation en cause ne constituait pas une modification

- 23/50 - A/1671/2012 peu importante du PLQ, quand bien même l'affectation commerciale au sens large était conservée. La destination d'un bâtiment à construire constituait un élément essentiel du PLQ qui devait être respecté par les autorités, une affectation hôtelière se distinguant nettement de celle strictement commerciale, administrative, artisanale ou industrielle. Subsidiairement, les motifs invoqués à l'appui de la suppression de l'hôtel prévu par le PLQ semblaient avant tout dictés par des motifs économiques et de convenance personnelle, la faisabilité technique d'un hôtel à cet endroit n'étant en soi pas remise en question par l'institut mandaté par Realim pour établir un concept de sécurité, seul son coût étant jugé plus important et sa réalisation plus difficile du fait de la proximité des citernes et des choix de construction (en hauteur) et d'aménagement intérieur envisagés.

La construction projetée ne pourrait être autorisée qu'après modification du PLQ, conformément à la procédure prévue par la LGZD. Dans ce cadre, il appartiendrait aux autorités concernées de prendre en considération la prévention des accidents majeurs, en application notamment de l'art. 11a OPAM, en vigueur depuis le 1er avril 2013, de telles mesures étant d'ailleurs souhaitables, au sens de la disposition précitée, déjà dans le cadre des projets de construction répondant aux exigences d'un règlement sur les constructions et l'aménagement en vigueur et qui, par conséquent, ne nécessitent pas d'adaptation du plan d'affectation. Les directives du Conseil d'État relatives aux périmètres de sécurité, quand bien même elles ne liaient pas le juge, pouvaient constituer un guide utile en droit cantonal des constructions dans l'interprétation des conditions imposées par l'art. 14 LCI, pour les tiers non soumis à l'OPAM, surtout en ce qui concernait les questions d'ordre technique. Il appartiendrait dès lors au département ainsi qu'aux instances de préavis de motiver les raisons permettant de s'en écarter dans l'octroi de toute future autorisation dans le périmètre concerné. 63) Par acte déposé le 13 mars 2014, Realim a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement, concluant à son annulation et à la condamnation des intimés au paiement des frais et émoluments de la procédure, dont une équitable indemnité à titre de participation à ses frais d'avocats.

En statuant sur les droits à bâtir, le TAPI avait fait fi de la pratique du département qui consistait à régler la question au stade de la délivrance de l'autorisation définitive de construire. Il avait, ce faisant, violé l'art. 5 al. 1 LCI. Le gabarit et le volume d'une construction au sens de cette disposition se déterminaient en fonction des gabarits de hauteur et de toiture, ainsi qu'en fonction des distances aux limites de propriété, mais ne dépendaient en revanche pas du détail des droits à bâtir.

Le jugement querellé violait l'art. 3 al. 4 LGZD, ainsi que le principe de l'égalité de traitement. Il procédait à un calcul erroné des droits à bâtir disponibles, en se fondant sur les SBP concrètement utilisées, plutôt que sur celles qui avaient été autorisées lors de la construction des trois premières étapes du

- 24/50 - A/1671/2012 BIBC. En ne tenant pas compte d'éventuels écarts entre les droits à bâtir afférents à une parcelle et les SBP réellement construites sur celle-ci, la méthode appliquée par le TAPI discriminait le ou les propriétaires des parcelles du PLQ non encore construites. Les droits à bâtir de ces derniers se trouvaient en effet injustement diminués du fait que les autres parcelles avaient profité de SBP supplémentaires, non prévues dans le PLQ, mais autorisées par le département sans compensation. Le principe de l'égalité de traitement commandait au contraire de déduire de la somme des SBP déjà construites les SBP complémentaires autorisées sans compensation, avant de déduire le solde ainsi obtenu du total de la SBP prévue par le PLQ. Lorsque l'autorité entendait compenser des « plus » et des « moins » dans les SBP autorisées, elle le manifestait expressément, comme cela avait été le cas lors de l'octroi des autorisations de construire nos DD 96'317/2 et DD 99'721-4. Dans le cas contraire, son silence et le principe de l'égalité de traitement imposaient de ne pas imputer aux constructions futures les « plus » accordés en compensation. En application de cette méthode, le solde de droits à bâtir disponibles pour la construction du futur bâtiment « J » était de 10'144 m<sup>2</sup>, bonus Minergie afférents aux bâtiments « GHI » et à la construction querellée compris. En application du principe de l'égalité de traitement, ce solde devait être augmenté d'une marge de tolérance de 6,47 % équivalant à celle dont avaient bénéficié les bâtiments « DEF » et « GHI », ce qui portait le total des droits à bâtir disponibles à 10'555 m<sup>2</sup>. En prévoyant une SBP de 10'552,4 m<sup>2</sup>, le projet litigieux ne constituait pas une modification majeure du PLQ, sous l'angle de sa densité. Le calcul des SBP était complexe et revêtait un caractère imprécis, de sorte que la jurisprudence avait admis et qualifié de peu important un écart de 3 %, lequel entrait dans la marge d'appréciation revenant au département. En tout état, la promesse de vente et d'achat, conclue par l'État de Genève et dans laquelle une SBP résiduelle de 10'500 m<sup>2</sup> avait été admise pour la réalisation de la quatrième étape du BIBC, devait être qualifiée de convention au sens de l'art. 3 al. 2 RGZD.

S'agissant de l'affectation du bâtiment projeté, le PLQ prévoyait la faculté de construire un hôtel, mais ne comportait pas d'obligation en la matière. La suppression des chambres d'hôtel constituait une mise au point technique du dossier et reposait sur un motif d'intérêt général mis en évidence par l'Institut de sécurité et la Société des hôteliers de Genève. Le TAPI avait passé sous silence le fait que la construction des bretelles d'accès à l'autoroute avait compromis la réalisation d'un relais autoroutier et d'une station-service à cet endroit, qui constituaient la seule justification d'y implanter également un hôtel. Le jugement querellé entrait en outre en contradiction avec l'ATA/102/2007 précité qui avait confirmé la légalité d'une autorisation de construire impliquant l'abandon d'un projet d'hôtel sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. En l'espèce, la modification autorisée était mineure, dans la mesure où elle ne dérogeait pas à l'affectation principale prévue par le PLQ.

- 25/50 - A/1671/2012

L'obligation d'implanter un hôtel sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 retenue par le TAPI portait atteinte à sa liberté économique garantie par l'art. 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), en la privant de la faculté de développer et de mettre en valeur les parcelles en cause en fonction de critères commerciaux. Pour autant qu'elle

puisse être déduite du PLQ, l'obligation de construire un hôtel n'était plus justifiée par aucun intérêt public prépondérant et emportait une restriction inconstitutionnelle de sa liberté économique.

L'autorisation litigieuse était conforme aux dispositions du droit de l'environnement (art. 22 LAT, art. 10 LPE, art. 14 LCI et OPAM) pour les motifs déjà exposés en première instance. L'entrée en vigueur de l'art. 11a OPAM au 1er avril 2013 ne pouvait pas remettre en question la légalité d'une décision rendue le 27 avril 2012. Cette disposition ne déployait pas d'effet rétroactif et était sans pertinence pour l'examen de la légalité d'une autorisation délivrée avant son entrée en vigueur. Les questions de sécurité avaient été suffisamment examinées, comme l'attestaient les préavis favorables versés au dossier. 64) Le 20 mars 2014, le TAPI a transmis son dossier, sans formuler d'observations. 65) Le 2 mai 2014, le département a conclu à l'admission du recours et à la confirmation de sa décision d'autorisation de construire du 27 avril 2012.

La SBP se déterminait en fonction principalement du nombre d'étages et de l'architecture interne d'un bâtiment, éléments sur lesquels ne se prononçait pas une autorisation préalable de construire. Le volume et le gabarit d'un projet ne permettaient pas de connaître, à tout le moins avec précision, la SBP. Il était notoire qu'à l'intérieur d'un bâtiment d'un gabarit et d'un volume donnés, il était possible de prévoir plus ou moins d'étages. L'art. 49 LCI l'attestait, dans la mesure où les vides d'étage n'étaient limités que par des hauteurs minimales. Deux bâtiments identiques pouvaient ainsi contenir un nombre d'étages différent, entraînant une variation des SBP. Quand bien même les plans déposés dans le cadre d'une demande préalable en autorisation de construire préciseraient le nombre d'étages et/ou la SBP de la construction projetée, l'autorisation préalable qu'il délivrait n'avalisait pas ces éléments, le bénéficiaire ne pouvant s'en prévaloir au stade ultérieur. Le TAPI s'était fondé sur une problématique exorbitante à l'objet du présent litige pour annuler la DP 18'357-3. Pour les motifs déjà exposés, celle-ci n'emportait pas de violation de l'art. 3 al. 4 LGZD s'agissant de l'affectation autorisée. À teneur de la jurisprudence récente, l'ampleur d'une dérogation à un PLQ devait prendre en compte l'inhabituelle précision d'un tel plan, lorsque celui-ci indiquait la nature même de l'entreprise prévue.

- 26/50 - A/1671/2012 66) À cette même date, Genblan a conclu au rejet du recours, à la confirmation du jugement querellé et à la condamnation de Realim en tous les frais et dépens, dont une indemnité de procédure à titre de participation à ses honoraires d'avocat.

En tenant compte des chiffres les plus favorables à Realim, le TAPI avait dûment constaté que le projet litigieux prévoyait une SBP excédant de 2'000 m<sup>2</sup> le solde des droits à bâtir disponibles. Et ce, après avoir admis une double majoration « Minergie » tant pour le projet litigieux lui-même qu'au titre de bonus Minergie non utilisé pour le bâtiment « GHI », alors qu'un tel transfert de bonus n'allait pas de soi. Plus encore, le dépassement susmentionné ne prenait même pas en compte « la double peau, les vides d'étage et atriums, les terrasses ainsi que les locaux situés en-dessous du niveau du sol, bien que partiellement voire totalement excavés ».

En soutenant qu'au moment de déterminer le solde des droits à bâtir, les SBP ressortant des autorisations de construire délivrées à l'occasion des étapes antérieures de mise en œuvre du PLQ devaient être retenues plutôt que les SBP effectivement réalisées, Realim perdait de vue qu'il n'y avait pas de droit à l'égalité dans l'illégalité. Si l'on ne devait pas tenir compte des dépassements de SBP non prévus par le PLQ mais néanmoins autorisés par le

département, l'on en viendrait à vider purement et simplement ledit plan de sa substance, par couches successives de dérogations qui se justifieraient l'une l'autre. Ce, alors que Realim avait déjà bénéficié de ces dépassements lors des étapes antérieures du développement du site de Blandonnet. 67) Le 2 mai 2014 également, Sasma a pris des conclusions identiques.

La question des droits à bâtir concernait la densité d'un projet, soit un élément fondamental qui devait être étudié au stade de la demande préalable en autorisation de construire.

S'agissant de la densité du projet querellé, un report des droits à bâtir Minergie, thésaurisés par les propriétaires du bâtiment « GHI », sur le futur bâtiment « J » ne reposait sur aucune base légale. Il y avait lieu de s'écarter du jugement querellé sur ce point.

Le PLQ prévoyait expressément la construction d'un hôtel. Il n'avait pas fait l'objet d'un recours en son temps et constituait, partant, une base légale suffisante pour imposer à la recourante une construction conforme à cette contrainte. La liberté économique de Realim ne s'en trouvait nullement violée. En tout état de cause, le contrôle préjudiciel d'un PLQ était exclu dans une procédure relative à un acte d'application.

Pour le reste, elle avait déjà exposé les raisons pour lesquelles le PLQ était devenu obsolète suite à l'entrée en vigueur de l'OPAM et des directives du

- 27/50 - A/1671/2012 Conseil d'État du 5 mars 2003. Les autorités genevoises auraient dû procéder à la révision de cet instrument, afin de le mettre en conformité avec l'évolution du droit fédéral. Cette adaptation n'ayant pas été opérée, le département aurait dû constater la non-conformité du PLQ avec le droit fédéral et en tirer les conséquences juridiques idoines, à savoir l'impossibilité d'autoriser un projet compris dans le rayon de sécurité. En cas de modifications législatives, la validité d'un PLQ pouvait et devait être contrôlée à titre préjudiciel. La DP 18'357-3 violait en tout état de cause l'art. 14 LCI. 68) Le 8 mai 2014, le TCS a également conclu au rejet du recours, à la confirmation du jugement querellé et à la condamnation de Realim et du département à tous les dépens, dont une indemnité de procédure à titre de participation à ses honoraires d'avocat.

Le grief de violation de l'art. 5 al. 1 LCI était infondé, En vertu des art. 22 al. 2 let. a LAT et 3 al. 4 LGZD, le département avait l'obligation de vérifier la conformité de l'autorisation préalable de construire au PLQ et, partant, l'admissibilité des surfaces à construire. L'art. 146 al. 1 LCI excluait que le contenu d'une autorisation préalable puisse être contesté à titre préjudiciel dans le cadre d'un recours formé contre une autorisation définitive. Si les droits à bâtir disponibles n'étaient pas vérifiés au stade de la demande préalable, cela signifierait qu'un bâtiment avec un volume permettant la réalisation de droits à bâtir inexistantes pourrait être autorisé.

Pour les motifs déjà exposés en première instance, l'autorisation querellée violait le PLQ sous l'angle de la densité, de l'implantation et de la destination de la construction prévue.

S'agissant de la densité en particulier, le législateur genevois avait supprimé le bonus Minergie initialement conçu comme un motif de dérogation admissible aux PLQ. Cette modification législative était intervenue le 15 mars 2014 suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 10'965 du 16 mai 2013. Un tel bonus n'existait plus et ne pouvait être appliqué dans une procédure d'autorisation, puisque le juge devait statuer sur la base du droit en vigueur au jour où il rendait son arrêt. Même en utilisant les chiffres de Realim et en tenant compte du bonus Minergie afférent au bâtiment « GHI », la surface encore disponible de 7'882 m<sup>2</sup> ne

permettait pas de construire le bâtiment projeté. Elle s'élevait en réalité à 3'529 m<sup>2</sup>, compte tenu de la surface réelle du bâtiment « GHI », qui s'élevait à 30'931 m<sup>2</sup> (eu égard aux surfaces situées aux rez inférieurs décomptées à tort alors qu'elles se trouvaient au niveau du sol et devaient à tout le moins être prises en compte à raison de 50 %), si ce n'était à 31'439 m<sup>2</sup> (compte tenu des SBP retenues pour le bâtiment « GHI » dans le cadre de la DD 99'721-4 pour le calcul de la taxe d'écoulement des eaux, après déduction des surfaces en sous-sol). Les droits à bâtir supplémentaires utilisés pour les bâtiments « ABC » et « DEF » ne devaient pas permettre à la recourante de bénéficier de droits analogues dans le bâtiment projeté. Soit ces

- 28/50 - A/1671/2012 droits avaient été valablement accordés, soit ils avaient été obtenus illégalement. Dans la première hypothèse, cela signifiait qu'ils avaient été accordés en déduction partielle du potentiel de droits à bâtir prévus par le PLQ et qu'ils ne pouvaient, partant, pas donner naissance à des prétentions supplémentaires. Il était choquant que Realim puisse prétendre le contraire, alors qu'elle avait elle-même construit le bâtiment « ABC » en excédant les droits à bâtir disponibles et en utilisant d'autres droits du périmètre. La recourante avait également procédé de la sorte lors de la construction du bâtiment « GHI » en prétendant que la zone où l'hôtel devait être construit était devenue inconstructible. Ces transferts successifs ne pouvaient désormais pas être invoqués pour tenter de créer de nouveaux droits inexistant, sauf à faire preuve d'un comportement abusif. Dans la seconde hypothèse, soit celle où les droits à bâtir supplémentaires réalisés dans les bâtiments « ABC » et « DEF » auraient été obtenus illégalement, Realim ne pourrait pas s'en prévaloir. Le département manifestant régulièrement sa volonté de respecter strictement les PLQ, elle ne disposerait pas d'un droit à l'égalité dans l'illégalité.

La liberté économique n'empêchait pas les collectivités publiques d'encourager certains types d'activités par des mesures de planification. Le Tribunal fédéral l'avait en particulier confirmé s'agissant de l'activité hôtelière lorsqu'il avait eu à juger de la validité du règlement de la Ville de Genève relatif aux plans d'utilisation du sol. Cela valait mutatis mutandis pour l'affectation prévue dans un PLQ régi par la LGZD, puisque cette loi avait pour but l'occupation rationnelle des zones affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. Cette dernière notion signifiait que l'activité hôtelière devait être distinguée de l'activité purement commerciale et pouvait faire l'objet d'une affectation particulière dans un PLQ qui liait ensuite les propriétaires et les autorités. En tant qu'elle était fixée par le PLQ en cause, l'affectation hôtelière des parcelles nos 3'600 et 4'618 ne pouvait plus être remise en cause par la recourante au stade de la procédure en autorisation de construire. 69) Le 14 mai 2014, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 27 juin 2014 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger. 70) Le 10 juin 2014, Sasma a persisté dans ses conclusions du 2 mai 2014, moyennant les observations complémentaires suivantes.

Les arguments développés par le département à propos de l'art. 5 al. 1 LCI ne résistaient pas à l'examen. L'implantation, le gabarit et le volume d'une construction visés par cette disposition traduisaient, par définition, les droits à bâtir accordés. En l'occurrence, le PLQ fixait clairement le total des droits à bâtir disponibles, de sorte que les propriétaires concernés étaient tenus de construire selon les règles contenues dans cet instrument.

- 29/50 - A/1671/2012

S'agissant du changement de destination, le département ne pouvait pas plus se prévaloir du précédent concernant l'entreprise de « menuiserie-charpente », l'affectation hôtelière en cause n'ayant rien d'insolite pour un PLQ et n'étant pas aussi restrictive. 71) Par courrier du 26 juin 2014, le département a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler. 72) Le 27 juin 2014, Realim a formulé des observations complémentaires qui reprenaient, en les développant, ses conclusions du 13 mars 2014.

Pour le calcul du solde de droits à bâtir disponibles, le principe de l'égalité de traitement, qui s'appliquait entre les différents propriétaires de parcelles situées à l'intérieur d'un même plan, commandait d'ajouter au total des SBP prévues par le PLQ, les SBP autorisées sans compensation, soit en l'espèce 82'540 m<sup>2</sup> augmentés des 1'507 m<sup>2</sup> obtenus par les différents propriétaires sans transfert de droits à bâtir (624 m<sup>2</sup> autorisés sous DD 98'480-4 pour la construction du bâtiment « H », 556 m<sup>2</sup> autorisés sous DD 96'982-4 pour la construction du bâtiment « G » et 327 m<sup>2</sup> autorisés pour la construction des bâtiments « D » et « E »).

L'abrogation de l'art. 3 al. 5 LGZD résultant de l'entrée en vigueur, le 15 mars 2014, de la loi n° 10'965, n'influençait pas l'issue de la présente procédure. Une autorité judiciaire de recours devait trancher le cas selon le droit en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée, sauf si un intérêt public important, notamment des motifs d'ordre public, justifiait une application immédiate du nouveau droit entré en vigueur dans l'intervalle. Une dérogation à ce principe n'était admise que s'il apparaissait qu'une nouvelle requête en autorisation de construire fondée sur le nouveau droit, par hypothèse plus favorable au requérant, devrait être admise. En l'espèce, aucun intérêt public important ne justifiait la suppression immédiate des bonus Minergie, qui n'avaient été abrogés que par souci de cohérence avec l'introduction, à la même date, d'un indice de densité minimal dans les PLQ. 73) Le 8 juillet 2014, les dernières écritures produites ont été communiquées aux parties et la cause 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 30/50 - A/1671/2012 2)

La principale question à trancher est celle de savoir si l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3, délivrée le 27 avril 2012, respecte le PLQ régissant les parcelles nos 3'600 et 4'618.

a. Selon l'art. 3 al. 4 LGZD, les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent en effet se conformer aux PLQ adoptés conformément à cette loi. Toutefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le PLQ, le département peut admettre que le projet s'écarte du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie.

b. En tant que plans d'affectation spéciaux, les PLQ permettent de préciser l'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones (art. 13 de la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). Selon une jurisprudence constante, ils définissent de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'ils fixent (ATA/463/2011 du 26 juillet 2011 consid. 6c ; ATA/505/2007 du 9 octobre 2007 consid. 4d ; ATA/618/2005 du 20 septembre 2005 ;

ATA/684/2002 du 12 novembre 2002).

c. Les PLQ prévoient notamment le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire (art. 3 al. 1 let. a LGZD) et sont accompagnés d'un règlement de quartier (art. 4 al. 1 LGZD). À défaut de règlement adopté spécialement ou de conventions particulières, les dispositions du règlement type annexé au règlement d'exécution de la loi sont applicables (art. 4 al. 2 LGZD). Selon l'art. 1 de l'annexe au règlement d'application de la LGZD, du 20 décembre 1978 (RGZD2 – L 1 35.04), l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) est déterminé par le PLQ. Si le PLQ ne fixe pas l'IUS, ce dernier se déduit du plan dans la mesure où cet instrument fixe avec précision l'implantation des bâtiments et leurs dimensions (ATA/505/2007 précité consid. 4c ; François BELLANGER, Les droits à bâtir : une notion virtuelle pour une valeur réelle, in Festschrift Andreas Auer, Direkte Demokratie, 2013, 287- 307, p. 301 ; Alain MAUNOIR, Les zones de développement dans le canton de Genève, 1999, p. 29).

d. L'IUS permet de déterminer la densité d'une construction dans un certain périmètre. Il désigne le rapport numérique entre la SBP utile et la surface de terrain pris en compte (Lexique de l'aménagement du territoire, ASPAN, 1997, p. 41). Il fixe, sur une portion de territoire donnée, les droits à bâtir y afférents, soit les SBP susceptibles d'être construites sur les parcelles en cause (ATA/505/2007 précité consid. 4e). 3)

Dans un premier grief, la recourante, suivie sur ce point par le département, invoque une violation de l'art. 5 al. 1 LCI. Les droits à bâtir afférents à un projet de construction ne seraient pas fixés dans une autorisation préalable de construire.

- 31/50 - A/1671/2012 En annulant la DP 18'357-3 pour cause de dépassement important des SBP prévues par le PLQ, le TAPI aurait statué sur une question exorbitante à l'objet du présent litige.

a. Selon l'art. 5 al. 1 LCI, la demande préalable tend à obtenir du département une réponse sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet présenté. L'autorisation délivrée sur cette base a pour but de figer ces éléments, qui ne peuvent plus être remis en cause lors de la délivrance de l'autorisation définitive de construire (art. 5 al. 5 LCI qui renvoie à l'art. 146 LCI). Le recours dirigé contre une autorisation définitive, précédée d'une autorisation préalable en force ou d'un PLQ en force, ne peut en effet pas porter sur les objets tels qu'agréés par ceux-ci (art. 146 al. 1 LCI).

b. La juridiction de céans a eu plusieurs fois l'occasion de préciser la portée de la demande préalable en autorisation de construire : demande simplifiée, elle vise à épargner aux intéressés d'être contraints de dresser des plans de détail tant et aussi longtemps que les questions de principe ne sont pas résolues (ATA/452/2008 du 2 septembre 2008 consid. 5d et les références citées). Le but d'une telle demande est de déposer dans un premier temps un dossier simplifié afin de gagner du temps et de réduire les frais. En effet, si l'un des éléments du dossier visé dans la demande préalable n'est pas conforme, il est inutile d'engager des frais supplémentaires pour présenter un projet plus précis afin de déposer une demande en autorisation définitive.

c. Comme l'a relevé à juste titre le département, l'implantation, le gabarit et le volume d'une construction ne permettent pas à eux seuls de déterminer avec précision la SBP d'un projet. Celle-ci peut encore varier suivant le nombre d'étages et l'architecture interne de la construction réalisée dans un gabarit et un volume donnés. L'implantation, le gabarit et le

volume d'une construction permettent néanmoins de déterminer la SBP maximale susceptible d'être réalisée, en application des hauteurs minimales de vides d'étage prescrites par la législation (art. 49 LCI également applicable en zone de développement sur renvoi de l'art. 11 al. 2 LGZD). En outre, une corrélation entre les trois éléments appréhendés par une autorisation préalable de construire et les SBP réalisées au final existe en pratique. Les dimensions d'une construction sont en général déterminées en fonction des SBP susceptibles d'être réalisées dans un emplacement donné. La corrélation précitée est en effet gage de rentabilité ou, à tout le moins, d'équilibre financier pour une opération de construction, qui pourrait à l'inverse perdre toute justification économique en cas de dichotomie importante entre le volume construit et les SBP réalisables dans ce dernier.

À l'appui de sa demande en autorisation préalable de construire, la recourante a, en l'espèce, fourni un extrait cadastral figurant l'implantation des futures constructions, des plans détaillant chacun des niveaux du futur bâtiment « J » (sous-sol 02 n° 201-J5, sous-sol 01 n° 202-J5, rez n° 203-J5, rez supérieur

- 32/50 - A/1671/2012 n° 204-J5, rez toiture n° 205-J5, étage type n° 206-J5, attique n° 215-J5 et toiture n° 216-J5), des plans de coupe (nos 221-J5 et 222-J5), ainsi que des plans de façade de son projet (nos 241-J5, 242-J5 et 243-J5). Le 27 avril 2012, tous ces documents ont été visés ne varietur par le département « sous réserve des conditions particulières de l'autorisation », le texte de la DP 18'357-3 circonscrivant son étendue à l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet.

Le projet présenté est donc très précis et fournit, en particulier, toutes les données utiles à la détermination des SBP que Realim voudrait réaliser. Dans ces conditions, le fait pour le département d'avoir limité son examen aux seuls éléments expressément mentionnés à l'art. 5 al. 1 LCI paraît contraire à la ratio legis de cette disposition. L'on voit en effet mal quelle économie de temps et d'argent pourrait encore représenter une procédure en autorisation préalable de construire si un administré voyait, dans un premier temps, son projet de construction autorisé sous l'angle de l'implantation, du gabarit et du volume prévus, pour apprendre ensuite, au stade de l'autorisation définitive de construire, que les SBP initialement projetées sont nettement trop importantes et doivent être réduites. Un tel constat, effectué en fin de procédure, pourrait en effet remettre en cause la faisabilité technique et/ou économique de toute l'opération. Par souci d'économie de procédure, la question de la légalité des SBP prévues devrait ainsi être, sous réserve de variations de relativement faible ampleur, purgée au stade de l'autorisation préalable de construire, lorsque le dossier le permet comme en l'espèce. Le contraire reviendrait à ignorer l'interdépendance existant entre les dimensions d'une construction et les SBP qui y sont réalisées et ôterait sa raison d'être à la procédure en autorisation préalable de construire.

Dans le cas d'espèce, un autre motif imposait en outre au département de contrôler les SBP prévues par le projet querellé au stade de l'autorisation préalable de construire. S'agissant d'une construction implantée sur des parcelles affectées à la zone de développement et faisant l'objet d'un PLQ en force, la conformité du projet à cet instrument de rang supérieur représentait une question de principe que l'autorisation préalable de construire a précisément pour fonction de régler. Or, le PLQ régissant les parcelles nos 3'600 et 4'618 fixe non seulement l'implantation et le gabarit des constructions susceptibles d'être implantées à cet endroit, mais également leur densité exprimée en SBP. Il convenait ainsi de vérifier la conformité au PLQ du projet querellé sous tous les aspects appréhendés par cet instrument, sauf à « saucissonner » artificiellement le contrôle de légalité imposé par l'art. 3

al. 4 LGZD, à mettre en danger l'objectif d'aménagement et d'occupation rationnels des terrains poursuivi par les zones de développement (art. 1 LGZD) ou à rendre des décisions contradictoires successives sur la même question de principe, en violation de l'art. 5 al. 1 LCI.

- 33/50 - A/1671/2012

Le premier grief de la recourante sera, partant, rejeté et la question de la densité du projet querellé traitée au présent stade de la procédure dans le cadre du nécessaire contrôle de conformité au PLQ régissant le secteur. 4)

La TAPI a considéré que le projet querellé présentait un dépassement des droits à bâtir afférents aux parcelles nos 3'600 et 4'618 trop important pour être qualifié de modification mineure du PLQ. Selon la recourante, cette conclusion résulterait d'un calcul erroné des SBP disponibles sur les parcelles en cause et consacrerait une violation de l'art. 3 al. 4 LGZD et du principe de l'égalité de traitement.

a. Comme vu précédemment, le département peut autoriser que le projet s'écarte du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie (art. 3 al. 4 LGZD).

b. Dans sa teneur antérieure au 29 mai 2004, cette disposition permettait au département d'admettre qu'un projet de construction s'écarte « légèrement » du PLQ. Selon la jurisprudence rendue à cette époque, le déplacement d'un bâtiment d'un mètre correspondait à une telle modification mineure (ATA M. du 12 janvier 1993), ainsi que la création d'un parking souterrain en raison de l'intérêt public prépondérant à assurer une circulation fluide et offrir aux habitants des immeubles concernés la possibilité de se parquer (ATA DTP du 3 octobre 1990). Une emprise supplémentaire de 100 m<sup>2</sup> de parking souterrain n'a pas été considérée comme une modification mineure, mais comme un changement admissible (ATA/559/2000 du 14 septembre 2000). L'agrandissement de 159 m<sup>2</sup> de la surface d'un attique a été considéré comme une dérogation mineure (ATA/298/2001 du 8 mai 2001).

c. La nouvelle teneur de l'art. 3 al. 4 LGZD n'a pas modifié fondamentalement la marge d'appréciation laissée au département. Selon les travaux préparatoires relatifs à la modification législative intervenue, seules des modifications peu importantes, remplissant en outre les autres conditions prévues par l'art. 3 al. 4 LGZD, peuvent être autorisées (MGC 2003-2004/VII d/31 1835). La disposition légale en cause doit s'interpréter de façon à éviter que le PLQ ne perde de sa substance. En acceptant par le biais d'une autorisation de construire une modification importante du PLQ, la procédure d'adoption des plans d'affectation, telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas respectée (ATA/543/2011 du 30 août 2011 ; ATA/143/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/7/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/505/2007 du 9 octobre 2007).

d. Seules des modifications peu importantes peuvent ainsi être autorisées en dérogation à un PLQ, comme continue de l'illustrer la jurisprudence rendue sous l'empire de l'actuel art. 3 al. 4 LGZD. La juridiction de céans a notamment considéré que le changement d'implantation d'un parking souterrain constituait une modification mineure du PLQ et que le changement d'accès en résultant était

- 34/50 - A/1671/2012 une mise au point technique du dossier justifiant l'admission d'une dérogation au sens de cette disposition (ATA/463/2011 précité). Dans un cas portant sur la

réalisation d'une construction à haut standard énergétique, elle a qualifié de modification mineure la création d'un étage supplémentaire comportant deux logements et induisant un dépassement du gabarit prévu par le PLQ de 2,70 m (ATA/583/2010 du 31 août 2010). Dans l'ATA/505/2007 précité, elle a jugé que le pouvoir d'appréciation laissé par la loi au département permettait d'admettre un écart de SBP de 3 %, qui pouvait être qualifié de peu important compte tenu de la SBP totale du projet en cause. Elle a souligné en cette occasion que la mesure technique des SBP revêtait un caractère imprécis, l'expérience ayant montré que des différences de quelques pour-cent n'étaient pas inhabituelles en raison de la complexité des mesures (audition du directeur de l'aménagement du territoire lors de l'adoption du bonus lié au standard Minergie, MGC 2003-2004/X A 5064). Plus récemment, un projet comportant un attique de 51,50 m<sup>2</sup> affecté à une cuisine, un séjour et une véranda non chauffée et n'excédant pas les 10 % de SBP supplémentaires autorisés en application du bonus Minergie a été considéré comme une modification mineure du PLQ (ATA/55/2012 du 24 janvier 2012).

e. Au sein de cette jurisprudence, l'ATA/102/2007 précité rendu dans le cadre du présent complexe de faits (§ 20 ci-dessus) représente un cas de figure isolé, dû à des circonstances très spécifiques (ATA/543/2011 précité consid. 3d). Dans cette affaire, la juridiction de céans a considéré comme incontestable le fait que le projet de Realim autorisé sous n° DD 99'721-4 s'écartait du PLQ, et que cette modification ne pouvait pas être qualifiée de mineure au vu du déplacement de l'assiette de l'hôtel (au sein du bâtiment « GHI », plutôt qu'à l'emplacement prévu par le plan). Cette modification avait néanmoins rencontré l'agrément de l'ensemble des autorités de préavis et correspondait à l'intérêt général, puisqu'elle permettait d'éloigner le bâtiment en question de la zone de protection rendue nécessaire par la présence des dépôts d'hydrocarbures sise sur le territoire de la commune de Vernier. L'intérêt général commandait d'accepter la modification, sans nouvelle procédure d'adoption d'un PLQ, en raison des circonstances très particulières de l'espèce qui exigeaient le respect de la zone de sécurité autour des dépôts. Seules ces caractéristiques étaient de nature à conduire à l'admission du recours et au rétablissement de l'autorisation de construire querellée. Ce jugement a en outre été rendu après que les voisins à l'origine du recours contre l'autorisation de construire litigieuse, se furent ralliés, en cours de procédure, aux conclusions de Realim en rétablissement de ladite autorisation. L'on sait depuis que cette dernière n'a pas été totalement mise en œuvre, Realim ayant, par la suite, renoncé à réaliser un hôtel dans le bâtiment « GHI ». L'arrêt en question n'a pas non plus examiné si les SBP autorisées à l'époque se conformaient au PLQ, ce grief n'ayant pas été soulevé par les recourants. 5)

Avant de trancher la question de savoir si un projet de construction déroge à un PLQ sous l'angle de sa densité, respectivement si une telle dérogation peut être

- 35/50 - A/1671/2012 qualifiée de mineure, encore faut-il déterminer ce que recoupe la notion de SBP, ainsi que la manière de mesurer celle-là.

Le droit genevois ne contient pas de définition de la SBP. Seul l'art. 59 al. 2 LCI se réfère à cette notion en prévoyant que la surface de plancher devant être prise en compte dans le calcul du rapport des surfaces correspond à la SBP de la totalité de la construction hors sol. Cette disposition, qui ne fournit pas d'indication sur la manière de mesurer concrètement la SBP, est toutefois dépourvue de portée générale, son texte et la systématique légale limitant son application aux terrains situés en cinquième zone de construction.

Il appartient donc à la chambre de céans de donner une définition jurisprudentielle de référence de la SBP en droit genevois. Cela s'impose en regard du principe de l'égalité de traitement. Durant la procédure de première instance en effet, le département a mentionné des pratiques divergentes dans la manière de définir et/ou de mesurer la SBP et a de même varié dans ses positions (concernant la prise en compte ou non des façades double peau). La question, importante dans la pratique, souffre visiblement d'une insécurité juridique à laquelle il doit être remédié.

La plupart des cantons qui ont intégré l'IUS dans leur législation se réfèrent à la norme ORL 514 420 (directives provisoires pour l'aménagement local, régional et national, l'indice d'utilisation et son application, feuille 514420, institut ORL-EPF, 1966 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY- ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 381, n. 870). L'office fédéral du développement territorial (Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, 2001, chapitre V « Autorisations au sens de l'art. 24c LAT : modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone », annexe 1, p. 21) et le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1A.10/2005 du 13 juillet 2005 consid. 3.3) recourent également à cette norme lorsqu'il est question d'apprécier le caractère mesuré ou non de modifications apportées à une construction située hors de la zone à bâtir et non conforme à l'affectation de la zone au sens de l'art. 24c LAT. Dans sa réponse à une question posée par un député qui s'interrogeait sur la définition de l'IUS utilisée à Genève, le Conseil d'État s'est en outre exprimé de la manière suivante : « En dehors de cette zone [la cinquième zone], la définition de l'IUS relève pour l'essentiel de la pratique. Celle-ci a pu varier au fil du temps, mais elle repose généralement sur la directive 514420 de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL) de l'EPFZ (...). Ainsi, dans la plupart des documents de planification tels que les plans localisés de quartier, l'indice d'utilisation du sol est le rapport numérique entre la surface brute de plancher utile (SBP) et la surface nette de terrain à bâtir réservée à l'habitat et au travail (SNB) » (Réponse du Conseil d'État à la - 36/50 - A/1671/2012 Q 3'689-A, MGC [en ligne], Séance 4 du 16 novembre 2012 à 17h05, disponible sur <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/570401/4/23/>).

Au vu de ce que préconise l'autorité compétente en matière d'adoption des PLQ, il se justifie donc de recourir à la définition posée par la norme ORL 514 420. Selon cette dernière, « la surface brute de plancher utile [SBP] se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages en dessous et en dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois dans leur section horizontale. N'entrent toutefois pas en considération : toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, telles que par exemple les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements ; les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout ; les locaux pour la machinerie des ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation ; les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples ; les garages pour véhicules à moteur, vélos et voitures d'enfants, non utilisés pour le travail ; les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles ; les portiques d'entrée ouverts ; les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes ; les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de coursive ».

En application de cette définition, les façades double peau doivent être prises en compte dans le calcul de la SBP. Selon l'encyclopédie en ligne Ékopédia (consultable à l'adresse

<http://fr.ekopedia.org/Accueil>), une façade double peau se présente habituellement comme une façade simple traditionnelle, doublée à l'extérieur par une façade essentiellement vitrée. Elle vise à diminuer les déperditions thermiques, à créer une isolation phonique, à réchauffer les pièces par effet de serre et à créer une ventilation naturelle du bâtiment. Or, selon la norme ORL 514 420, la surface de plancher à prendre en considération est celle inscrite à l'intérieur de l'enceinte thermique y compris la surface de la section horizontale des murs ou piliers formant la structure extérieure de l'immeuble.

Les niveaux d'un bâtiment situés en sous-sol doivent de même être pris en compte lorsqu'ils sont affectés à l'habitation ou au travail. Seuls des locaux communs dépourvus de rentabilité doivent être exclus du calcul. L'on ne comptera pas des caves, des garages, des dépôts sans places de travail, ou des locaux techniques, mais l'on tiendra compte d'un hall d'entrée, d'une cage d'escalier ou d'une coursive même ouverte lorsque ceux-ci donnent accès à des locaux rentables. Dans les étages, ce sont les surfaces des balcons, des loggias quel que soit leur type (intérieures ou saillantes) ou des terrasses en attique qui doivent être décomptés. La surface d'un atrium, situé dans l'enceinte thermique d'un bâtiment, doit de même être prise en compte dans le calcul de la SBP, mais pas celle d'un vide d'étage, dans la mesure où ce dernier ne consiste pas dans une surface construite.

- 37/50 - A/1671/2012 6)

Il convient de déterminer le solde des droits à bâtir disponibles sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. Selon le PLQ, ces droits s'élevaient à l'origine à 16'300 m<sup>2</sup>. Par convention conclue le 2 juillet 2004 par les propriétaires concernés, ils ont été partiellement transférés en faveur des parcelles nos 3'695 et 3'445, à concurrence d'environ 8'500 m<sup>2</sup> à 10'500 m<sup>2</sup> « en fonction des autorisations complémentaires à obtenir ». Les droits à bâtir supplémentaires acquis, par ce biais, par Realim ont servi à la construction du bâtiment « GHI ».

La proportion exacte de droits à bâtir qui ont été déduits du potentiel attribué aux parcelles nos 3'600 et 4'618 par le PLQ doit se déterminer en fonction des SBP, dont le département a autorisé la réalisation lors de la construction du bâtiment « GHI », comparées aux droits à bâtir attribués aux parcelles nos 3'695 et 3'445 par le plan. Si Realim devait avoir réalisé des SBP supérieures à celles autorisées lors de la délivrance de l'autorisation de construire le bâtiment « GHI », la seule conséquence en résultant serait le devoir pour le département d'ordonner une mise en conformité de ce bâtiment à l'aide des mesures prévues par les art. 129 ss LCI.

L'opinion du TAPI selon laquelle ce serait l'ensemble des SBP concrètement utilisées qui devrait être pris en compte pour le calcul du disponible à affecter à la dernière étape du BIBC apparaît erronée. La construction des bâtiments « DEF » et « ABC » n'a pas donné lieu à des transferts de droits à bâtir au détriment des parcelles nos 3'600 et 4'618, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y intéresser. La question de savoir si des droits à bâtir supplémentaires par rapport aux SBP prévues par le PLQ ont été réalisées dans ces deux bâtiments peut ainsi demeurer ouverte. De tels dépassements ne pourraient au demeurant correspondre qu'aux deux cas de figure suivants : ils pourraient avoir été autorisés par le département, auquel cas la conformité au PLQ des décisions y relatives ne pourrait plus être revue s'agissant d'autorisations de construire en force ; ou ils pourraient avoir été réalisés en violation des autorisations de construire délivrées par le département, auquel il appartiendrait alors de rétablir une situation conforme au droit en application des art. 129 ss LCI. Dans l'un, comme dans l'autre cas, les dépassements de SBP en cause ne devraient pas

être portés en déduction des SBP revenant aux autres parcelles comprises dans le périmètre du PLQ, sous peine de violer le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), qui, s'agissant de la répartition des droits à bâtir prévue par une mesure d'aménagement, vaut pleinement pour les propriétaires concernés (ATF 122 I 120 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_533/2009 du 7 octobre 2010 consid. 3.2 ; François BELLANGER, op. cit., p. 302-303). Le contraire reviendrait en effet à léser injustement le dernier propriétaire désireux de mettre en œuvre le programme de construction prévu par le PLQ, moyennant une réduction de ses droits à bâtir initiaux due au seul fait que des propriétaires voisins l'auraient précédé et auraient, soit obtenu des autorisations de construire trop avantageuses - 38/50 - A/1671/2012 par rapport aux SBP prévues par le PLQ, soit pris des libertés par rapport aux droits à bâtir autorisés. 7)

En l'espèce, le PLQ prévoyait la réalisation de 20'100 m<sup>2</sup> de SBP sur les parcelles nos 3'445 et 3'695. Sur ce total, 2'400 m<sup>2</sup> de SBP étaient dévolus à la construction d'une salle polyvalente ou commerciale. Le 19 juillet 2000, ces droits à bâtir ont toutefois été transférés à hauteur de 2'000 m<sup>2</sup> en faveur des parcelles nos 3'699, 3'700 et 3'701 dans le cadre de la DD 96'317/2 (construction du bâtiment « ABC »). Selon les pièces au dossier, la restriction correspondante des droits à bâtir attribués à la parcelle n° 3'695 aurait été mentionnée au RF en application de l'art. 153 LCI. Le solde disponible pour la construction du bâtiment « GHI » s'élevait ainsi à 18'100 m<sup>2</sup>.

Selon les explications fournies par le département dans ses déterminations du 13 août 2012 et précisées en audience du 20 juin 2013, les autorisations de construire délivrées en vue de la construction du bâtiment « GHI » (DD 99'721-4 du 17 février 2006, DD 99'721/2-4 et DD 99'721/3-4) portaient sur la réalisation de 29'549 m<sup>2</sup> de SBP. Ce chiffre a vraisemblablement été sous-estimé à l'époque, puisque il est très proche de celui que le géomètre mandaté par la recourante a calculé (29'531 m<sup>2</sup>), sans tenir compte des exigences de la norme ORL 514 420, soit en écartant la double peau et le rez inférieur du bâtiment « GHI » pourtant dévolu à des activités. En tant qu'il résulte de décisions entrées en force, ce chiffre de 29'549 m<sup>2</sup> de SBP sera toutefois retenu.

La construction du bâtiment « GHI », telle qu'autorisée par le département sur les parcelles nos 3'445 et 3'695, a donc induit un transfert de 11'449 m<sup>2</sup> de SBP (29'549 m<sup>2</sup> – 18'100 m<sup>2</sup>) provenant des parcelles nos 3'600 et 4'618. Sur les 16'300 m<sup>2</sup> de SBP initialement attribués à ces dernières selon le PLQ, seuls 4'851 m<sup>2</sup> de SBP (16'300 m<sup>2</sup> – 11'449 m<sup>2</sup>) sont donc encore susceptibles d'être valorisés. 8)

Reste à savoir si et dans quelle mesure ce solde pourrait être augmenté en cas de construction présentant un haut standard énergétique.

a. Jusqu'au 15 mars 2014, l'art. 3 al. 5 aLGZD avait la teneur suivante : la haute performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent, d'une construction prévue par un PLQ constitue un motif d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte de ce plan. Dans cette hypothèse, la surface de plancher constructible peut excéder de 10 % au maximum celle qui résulterait de la stricte application du plan.

b. Cette norme, adoptée le 27 août 2004, énonçait une circonstance considérée comme étant d'un intérêt général suffisant pour justifier une dérogation aux règles ordinaires applicables en matière d'aménagement du territoire. Selon la jurisprudence (ATA/55/2012 du 24

janvier 2012 consid. 8 ; ATA/426/2010 du

- 39/50 - A/1671/2012 22 juin 2010 consid. 6), le législateur visait à instaurer un régime dérogatoire de nature incitative pour promouvoir l'écologie des constructions tout en favorisant la construction de logements, les avantages apportés par ces types de construction ayant été considérés comme la contrepartie équilibrée d'un dépassement de densité.

c. Le 16 mai 2013, l'adoption de la loi n° 10'965 a entraîné l'abrogation de l'art. 3 al. 5 aLGZD. Entrée en vigueur le 15 mars 2014, la modification de la LGZD en cause a introduit un nouvel indice, dit de densité minimale, qui sert à déterminer la densité des surfaces constructibles pour le logement et les activités et qui doit être respecté dans les différentes zones de développement (art. 2A al. 1 et 2 LGZD). Elle a également ancré une définition de la notion d'IUS, désormais conçu comme étant le rapport entre la SBP destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir (art. 2A al. 4 LGZD).

d. C'est le département qui a proposé l'abrogation de l'art. 3 al. 5 aLGZD durant les travaux préparatoires, proposition qui a été accueillie par la commission d'aménagement du Grand Conseil au motif que le bonus Minergie représentait une prime à un mode de construction qui était devenu la règle (Rapport de la commission d'aménagement du 17 décembre 2012, PL 10'965-A, consultable sur <http://ge.ch/grandconseil/search?search=PL+10965>). La suppression du bonus Minergie n'a pas donné lieu à des discussions particulières lors des débats en plenum (<http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/570408/46/4/>).

e. Il reste à déterminer si la présente espèce doit être tranchée selon l'ancien droit, qui était en vigueur au moment où le département et le TAPI ont statué, ou bien selon le nouveau droit entré en vigueur après que Realim ait interjeté recours auprès de la chambre de céans et qui ne prévoit plus la possibilité pour le département d'autoriser, en dérogation à un PLQ, la réalisation de 10 % de SBP supplémentaires pour des constructions présentant un haut standard énergétique.

f. Au chapitre des « dispositions transitoires », l'art. 12 al. 1 LGZD dispose que l'art. 3 al. 5 aLGZD est également applicable aux PLQ adoptés avant l'entrée en vigueur de la loi introduisant le bonus Minergie. Cette disposition a été maintenue lors de l'adoption de la loi n° 10'965, signe que le législateur entendait laisser les PLQ en force au bénéfice de ce régime. En réservant les IUS fixés par les PLQ adoptés avant le 16 mai 2013 ou par les projets de plans d'affectation du sol mis à l'enquête publique avant cette date, l'art. 2A al. 5 LGZD confirme cette interprétation, selon laquelle les PLQ adoptés avant la loi n° 10'965 demeurent soumis à l'ancien régime. À la suite du département et du TAPI, il convient donc d'appliquer l'art. 3 al. 5 aLGZD aux constructions prévues par le PLQ en cause.

- 40/50 - A/1671/2012

En l'espèce, il n'est pas contesté que le bâtiment « J » répond aux conditions imposées pour obtenir le label Minergie. Cette construction peut donc bénéficier de 10 % de SBP supplémentaires par rapport au solde de droits à bâtir disponibles sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. Ce sont ainsi 5'336 m<sup>2</sup> de SBP (4'851 m<sup>2</sup> + 485 m<sup>2</sup>) qui pourraient être réalisés à cet endroit.

Comme le TAPI l'a relevé à juste titre, la pratique dont le département aurait usé en certaines occasions ne peut, pour le reste, être suivie tant elle paraît illégale. Le fait de calculer le bonus de 10 %, non pas sur les SBP disponibles sur la ou les parcelles concernées, mais sur les SBP totales prévues par le PLQ, gonflerait en effet artificiellement ces dernières, en violation du plan et de la ratio legis poursuivie par l'art. 3 al. 5 aLGZD. Comme rappelé ci-dessus, cette disposition visait à encourager la réalisation de constructions présentant un haut standard énergétique, en offrant une compensation pour les pertes de surface induites par le renforcement de l'isolation dans de telles constructions (rapport de la commission du logement du 24 mai 2004, PL 8'953-A, consultable sur <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550310/63/14/>). Comme mesure des 10 % de SBP à octroyer à titre de bonus, le législateur ne concevait donc que la construction concernée, sans égard aux SBP prévues sur d'autres parcelles.

Contrairement à l'opinion du TAPI, le procédé du département consistant à thésauriser les 10 % Minergie, dont le bâtiment « GHI » aurait pu profiter mais qu'il n'aurait pas utilisés, pour les transférer au bénéfice de la construction prévue sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 ne peut être avalisé, pour le même motif. D'une manière générale, la possibilité pour le bénéficiaire d'un bonus d'indice de le transférer sur une autre parcelle n'apparaît pas justifiable juridiquement, compte tenu de la finalité poursuivie par de tels bonus (Jean-Baptiste ZUFFEREY, Le bonus d'indice en cas de label énergétique : une mise en œuvre difficile, DC 6/2013 pp. 301ss, p. 304). Dans le cas particulier, un tel procédé ne trouve en outre aucun ancrage légal et reviendrait à vider de leur substance les prescriptions du PLQ en matière de densité, en raison d'une double majoration sur certaines parcelles des SBP initialement prévues par cet instrument. 9)

Les calculs de la recourante concernant les SBP disponibles pour la réalisation de son projet sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 ont varié en cours de procédure. Par-devant la chambre de céans, elle soutient que les bâtiments « DEF » et « GHI » auraient bénéficié d'un dépassement des SBP prévues par le PLQ s'élevant, en moyenne, à 6,47 % et que cette « marge de tolérance » devrait, en vertu du principe de l'égalité de traitement, également profiter au bâtiment « J ».

La recourante perd toutefois de vue que les SBP réalisées dans le bâtiment « GHI » en sus de celles qui étaient prévues par le PLQ ont entraîné une réduction correspondante des SBP attribuées aux parcelles nos 3'600 et 4'618. Le dépassement de SBP en cause n'était donc pas l'illustration d'une quelconque

- 41/50 - A/1671/2012 tolérance dont le département aurait fait preuve, mais bien plutôt le produit d'un transfert de droits à bâtir dûment formalisé par convention du 2 juillet 2004.

Pour le surplus, il n'appartient pas à la chambre de céans de revoir la légalité des autorisations de construire délivrées par le département en vue de la construction des bâtiments « GHI » ou « DEF ». Ces décisions sont entrées en force et ne font pas l'objet du présent recours. Mais même à considérer qu'un dépassement des SBP prévues par le PLQ aurait bien été autorisé lors de la construction du bâtiment « DEF », il ne serait que le produit, soit d'une application conforme de l'art. 3 al. 4 LGZD, soit de l'octroi d'une dérogation illégale au PLQ. La recourante ne pourrait donc pas s'en prévaloir pour obtenir des SBP supplémentaires sur les parcelles nos 3'600 et 4'618, puisque dans la première hypothèse, la dérogation obtenue tiendrait aux circonstances propres à la construction du bâtiment « DEF » et que dans la seconde, cela reviendrait à lui reconnaître un droit à

l'égalité dans l'illégalité, respectivement à contourner les prescriptions du PLQ en matière de densité, par le biais de dérogations successives contraires à l'art. 3 al. 4 LGZD. 10) La recourante soutient également que la promesse de vente et d'achat conclue les 23 juillet et 30 septembre 2010 prévoyait une SBP résiduelle de 10'500 m<sup>2</sup> pour la construction du bâtiment « J » et que cet acte vaudrait convention au sens de l'art. 3 al. 2 RGZD.

La clause de l'acte notarié en cause a une toute autre teneur que celle que lui prête Realim. Elle ne fait que réserver le droit de cette dernière de ne pas donner suite à sa promesse d'achat au cas où elle ne parviendrait pas à obtenir, dans un certain délai, une autorisation de construire sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 « un nouveau bâtiment à destination d'un hôtel et de bureaux au-dessus de la cote d'altitude de 426 mètres (niveau admis dans la convention du 2 juillet 2004 et d'une surface brute de plancher d'environ 10'500 mètres carrés) ». Elle ne fournit ainsi aucune garantie quant aux SBP susceptibles d'être réalisées sur les parcelles en cause.

L'État de Genève n'aurait, en tout état de cause, pas pu octroyer, par le biais d'un simple contrat conclu en sa qualité de propriétaire des parcelles nos 3'600 et 4'618, plus de droits à bâtir que ceux qui subsistaient à teneur du PLQ, après qu'il en eut transféré une bonne partie au même cocontractant. Les droits à bâtir afférents à une parcelle sont en effet déterminés par les instruments d'aménagement du territoire et ne dépendent pas de la volonté du propriétaire, fût-il le canton, ce que la recourante ne pouvait ignorer.

La thèse de la recourante ne peut enfin pas s'appuyer sur l'art. 3. al. 2 RGZD. Aux termes de cette disposition, des conventions particulières peuvent, dans certains cas, déterminer en complément du PLQ les conditions imposées aux constructeurs en application des art. 3, 4 et 5 LGZD. Or, dans le cas présent, il ne

- 42/50 - A/1671/2012 s'agirait pas d'apporter un complément à cet instrument, mais bien d'y déroger en matière de densité. L'on voit mal quelle portée pourrait encore avoir un PLQ si des propriétaires pouvaient y déroger à loisir par la voie conventionnelle. Les possibilités de s'écarter de ce type d'instruments sont au contraire strictement prévues par la loi, dont il appartient au département de garantir le respect, y compris dans les conventions particulières évoquées par l'art. 3 al. 2 RGZD. 11) En résumé, la chambre de céans retiendra donc que le solde de droits à bâtir disponibles pour la réalisation d'une construction présentant un haut standard énergétique sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 s'élève à 5'336 m<sup>2</sup> de SBP, alors que le projet querellé consiste, selon le département et la recourante, dans la construction d'un bâtiment de 10'552,4 m<sup>2</sup> de SBP.

Au regard de la jurisprudence précitée, il ne fait aucune doute qu'un tel dépassement de près de 100 % par rapport aux SBP prévues par le PLQ ne constitue pas une modification mineure de cet instrument. La même conclusion s'imposerait, si l'on admettait que seuls 10'500 m<sup>2</sup> de SBP avaient, conformément au maximum retenu par la convention du 2 juillet 2004, été transférés des parcelles nos 3'600 et 4'618 au bénéfice du bâtiment « GHI ». Dans cette hypothèse, le solde de droits à bâtir disponibles pour la quatrième étape du BIBC s'élèverait à 6'380 m<sup>2</sup> de SBP ([16'300 - 10'500] + 10% de ces 5'800 m<sup>2</sup> correspondant au bonus Minergie) et resterait donc nettement insuffisant par rapport aux dimensions et à la densité du projet querellé. Dans l'un comme dans l'autre cas, le dépassement des SBP disponibles n'entre pas dans la marge d'erreur de 3 % tolérée par la jurisprudence compte tenu de l'imprécision inhérente au calcul des SBP.

En conséquence, c'est à raison que le TAPI a admis une violation de l'art. 3 al. 4 LGZD et annulé l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3 pour contravention importante aux prescriptions de densité prévues par le PLQ. 12) Compte tenu de son importance, le dépassement de SBP constaté ci-dessus impliquera nécessairement pour la recourante de modifier considérablement son projet et notamment ses dimensions. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner tous les autres griefs qui ont été avancés à l'encontre de l'autorisation préalable de construire litigieuse.

À la suite du TAPI, la chambre de céans se prononcera tout au plus sur les questions de principe que poserait tout nouveau projet de construction dans le périmètre en cause. 13) Le projet querellé prévoyait une affectation distincte de celle prévue par le PLQ. Alors que ce dernier prévoit la construction d'un hôtel sur les parcelles nos 3'600 et 4'618, le bâtiment « J » était uniquement destiné à des surfaces commerciales ou administratives. Le TAPI a considéré qu'un tel changement de

- 43/50 - A/1671/2012 destination ne constituait pas une modification mineure du PLQ au sens de l'art. 3 al. 4 LGZD et qu'il ne pourrait, partant, pas être autorisé, sans révision préalable du plan d'affectation.

a. La destination des bâtiments à construire est un des éléments qui doit être prévu par le PLQ (art. 3 al. 1 let. a LGZD). En tant que plan d'affectation, ce dernier a force obligatoire tant pour les administrés que pour les autorités en vertu de l'art. 21 al. 1 LAT. Le caractère contraignant d'un PLQ s'attache également à la destination des locaux prévue (ATA/690/2003 du 23 septembre 2003 consid. 5a ; Alain MAUNOIR, op. cit., p. 33).

b. En plusieurs occasions, la juridiction de céans a rappelé qu'un changement d'affectation de locaux initialement destinés à des activités administratives en logements constituait une modification fondamentale du PLQ qui ne pouvait pas être autorisée au titre de l'art. 3 al. 4 LGZD (ATA/543/2011 précité ; ATA/895/2004 du 16 novembre 2004).

c. Plus récemment, elle a toutefois jugé qu'une dérogation à un PLQ consistant dans la construction d'un bâtiment affecté à des ateliers d'artistes, des locaux d'exposition pour une fondation d'art, ainsi qu'un logement de fonction, en lieu et place d'une « menuiserie-charpente », pouvait être autorisée en application de l'art. 3 al. 4 LGZD (ATA/719/2013 du 29 octobre 2013 consid. 5). Une telle modification devait s'apprécier en tenant compte de l'inhabituelle précision du PLQ qui mentionnait la nature même de l'entreprise prévue, plutôt qu'une affectation générale telle qu'industrie, artisanat ou logement. Elle pouvait être admise dans le cas d'espèce dans la mesure où elle préservait la vision urbanistique des auteurs du plan.

En l'espèce, le PLQ dispose que « les bâtiments seront affectés exclusivement aux activités du secteur tertiaire, plus un hôtel », prévu sur les parcelles nos 3'600 et 4'618. La vision urbanistique des auteurs de ce plan consistait donc à affecter le site de Blandonnet à des activités de service, dont l'hôtellerie fait notamment partie. Comme dans l'ATA/719/2013 précité, le PLQ est particulièrement précis en tant qu'il affecte l'une des constructions prévues à un hôtel. Il détermine en effet non seulement le type d'activités destinées à s'implanter dans le secteur, mais également la nature de l'une d'entre elles, en lui attribuant un emplacement spécifique. Cette précision s'explique par le fait que l'État de Genève avait le projet d'affecter ses parcelles à un hôtel, lorsque le PLQ a été adopté. Ce plan date toutefois de 1986, de sorte que son environnement a passablement évolué depuis lors. La construction des bretelles d'accès à l'autoroute a compromis le projet d'implanter sur les

parcelles en cause un relais autoroutier et une station-service et a du même coup fait perdre au projet d'hôtel sa justification géographique et économique.

- 44/50 - A/1671/2012

Dans de telles circonstances, soit celles où le PLQ revêt une précision inhabituelle s'agissant de l'affectation réservée à certaines parcelles, tandis que l'environnement immédiat de ces dernières s'est modifié, il serait excessif de ne pas autoriser un changement d'affectation au titre de l'art. 3 al. 4 LGZD, si la nouvelle destination envisagée consiste bien dans une activité du secteur tertiaire. Une telle dérogation respecterait la vision urbanistique des auteurs du PLQ et préserverait la substance de ce dernier. Elle n'aurait que peu d'impact sur la nature et la configuration des constructions prévues par cet instrument, contrairement aux changements de destination examinés dans les ATA/895/2004 et ATA/543/2001 précités. 14) Tout nouveau projet de construction sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 soulèvera toutefois la question de sa compatibilité avec la présence des dépôts pétroliers que Sasma exploite sur les parcelles voisines.

C'est la proximité de ces dépôts qui, en 2007, a conduit la juridiction de céans à considérer qu'un déplacement de l'assiette des bâtiments prévus sur les parcelles nos 3'600 et 4'618 représentait une dérogation admissible au PLQ, compte tenu de l'intérêt public au respect de la zone de sécurité préconisée pour ce type d'installations dangereuses (ATA/102/2007 précité consid. 3b). Pour ce même motif, toutes les autorités de préavis consultées avaient, à l'époque, également approuvé un tel déplacement.

En 2011, ces mêmes autorités, dont en particulier le service de l'environnement des entreprises, ainsi que la direction de l'aménagement du territoire, ont toutefois changé d'avis, considérant que la construction d'un bâtiment destiné à accueillir un grand nombre de personnes pouvait être envisagée sur les parcelles nos 3'600 et 4'618, en dépit de la proximité des dépôts pétroliers. Elles ont préavisé favorablement le projet querellé qui situe une telle construction dans le rayon de sécurité défini par la directive du Conseil d'État du 5 mars 2003 et délimité par le plan établi, en novembre 2010, par les autorités administratives concernées. 15) a. Sous le titre « protection contre les catastrophes », l'art. 10 al. 1 LPE dispose que quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. Il y a notamment lieu de choisir un emplacement adéquat, de respecter les distances de sécurité nécessaires, de prendre des mesures techniques de sécurité, d'assurer la surveillance de l'installation et l'organisation du système d'alerte.

b. En application de cette disposition, le Conseil fédéral a adopté l'OPAM (art. 10 al. 4 LPE). Cette ordonnance a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs (art. 1 al. 1

- 45/50 - A/1671/2012 OPAM). Elle s'applique notamment aux entreprises stockant des hydrocarbures et dépassant les seuils quantitatifs fixés à l'annexe 1.1 ch. 3 OPAM. Elle précise les obligations à charge de celles-là.

c. Selon la jurisprudence, l'art. 10 LPE ne constitue pas une base légale suffisante pour imposer des obligations aux voisins, fût-ce aux frais du détenteur de l'installation dangereuse (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_403/2009 du 8 juin 2010 consid. 6.1 ; 1A.83/2006 du 1er juin 2007 consid. 6.2 ; 1A.14/2005 du 8 août 2006 consid. 6 et 7 ;

Christoph ERRASS, Katastrophenschutz, Materielle Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 und 4 USG, 1998, p. 149 ss).

d. À teneur de cette même jurisprudence, le respect des distances ou périmètres de sécurité n'en demeure pas moins un élément essentiel du régime de la protection contre les accidents majeurs (art. 10 al. 1 2ème phr. LPE et annexe 2.1 let. a OPAM). Le maintien du risque à un niveau acceptable selon l'OPAM n'exige par une inconstructibilité dans les périmètres de sécurité, voire la création d'un « no man's land » dans les périmètres d'influence de ces installations. En vertu du but de l'OPAM, le respect de ces périmètres implique toutefois que le risque représenté par une ou plusieurs installations dangereuses à l'intérieur de ces rayons soit maintenu à un niveau acceptable. Ce risque s'apprécie selon les circonstances concrètes. Le respect des périmètres de sécurité devrait s'imposer tant aux détenteurs des installations dangereuses, aux autorités d'exécution et de planification qu'aux propriétaires voisins (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_253/2011 du 22 février 2012 consid. 4.1 ; 1C\_403/2009 précité consid. 6.1 ; Isabelle ROMY, Constructions et installations OPAM, commentaire des arrêts du Tribunal fédéral 1A.14/2005 précité et 1A.18/2005 du 8 août 2006 et 1A.83/2006 du 1er juin 2007, in DC 2007 p. 110 ss).

e. La juridiction de céans a, dans la même optique, considéré que les limitations aux droits des tiers de construire à proximité d'une installation dangereuse résultaient de l'art. 14 LCI (ATA/117/2007 du 13 mars 2007 consid. 4). Selon cette disposition, le département peut refuser les autorisations, notamment, lorsqu'une construction ou une installation peut être la cause d'inconvénients graves pour les usagers, le voisinage ou le public (let. a), ne remplit pas les conditions de sécurité et de salubrité qu'exige son exploitation ou son utilisation (let. b), ne remplit pas des conditions de sécurité et de salubrité suffisantes à l'égard des voisins ou du public (let. c) ou offre des dangers particuliers (notamment incendie, émanations nocives ou explosions), si la surface de la parcelle sur laquelle elle est établie est insuffisante pour constituer une zone de protection (let. d). En dépit de sa rédaction impropre (« le département peut »), cette disposition de police impose à l'autorité administrative de refuser l'autorisation demandée si, après avoir interprété les notions indéterminées contenues dans cette disposition (notions d'inconvénients graves, de sécurité, - 46/50 - A/1671/2012 etc.), elle considère, en usant de la latitude de jugement qui lui revient, que les conditions figurant à l'une de ses lettres sont remplies.

f. Dans la même affaire, la juridiction de céans a considéré que la directive du Conseil d'État du 5 mars 2003 constituait une ordonnance administrative dont les destinataires n'étaient pas les administrés, mais les autorités en charge d'appliquer l'OPAM et qu'elle constituait, à ce titre, un guide utile dans l'interprétation des conditions imposées par l'art. 14 LCI. Sans lier le juge, cette directive devait être prise en considération dans la mesure où elle concerne des questions d'ordre technique (ATA/117/2007 précité consid. 6c).

g. Dans toutes les affaires précitées, les projets de constructions soumis à l'appréciation du Tribunal fédéral ou de la juridiction de céans respectaient les périmètres de sécurité délimités par les autorités cantonales compétentes, de sorte que les autorisations de construire querellées ont pu être confirmées. 16) En l'espèce, le bâtiment « J » autorisé par la DP 18'357-3 est implanté dans le rayon de sécurité de 100 m que le Conseil d'État a délimité autour des dépôts pétroliers exploités par Sasma, suite à une étude menée en 2001 sur les scénarios d'accidents majeurs susceptibles de se produire dans le périmètre.

L'on rappellera que les conclusions des experts consultés à l'époque, qui n'ont pas été remises en cause depuis lors, indiquaient qu'en cas d'explosion d'un nuage de gaz dans le secteur, 50 % des personnes se trouvant dehors, en plein air, dans un rayon de 200 m du nuage, pourrait être mortellement blessées et que ce pourcentage s'élevait à 90 % pour les personnes se trouvant à l'intérieur des bâtiments, tandis que dans un rayon d'environ 100 m, il faudrait également s'attendre à des dégâts importants pour les bâtiments.

Ce sont ces conclusions qui ont conduit le Conseil d'État à prescrire, à l'attention des autorités administratives concernées, une interdiction d'implanter dans les 100 m autour des bassins toute nouvelle construction destinée à des habitations, des emplois en grande quantité ou des activités attirant une importante population, ainsi que des exigences de protections constructives, techniques et organisationnelles pour les constructions existantes.

Or, les autorités compétentes n'ont pas expliqué les raisons pour lesquelles ce qui paraissait exclu en 2007 sous l'angle de la protection contre les accidents majeurs ne l'était plus en 2011. Les préavis rendus à cette date n'indiquent en effet pas la manière dont les différents intérêts en présence ont été pesés, ni les motifs qui ont finalement conduit le département à considérer que le projet querellé pouvait être autorisé sous l'angle de l'art. 14 LCI, en dépit des prescriptions posées par la directive du 5 mars 2003.

- 47/50 - A/1671/2012

L'autorisation de construire n° DP 18'357-3 devant être annulée pour un motif tenant à la densité du projet querellé, cette question peut en l'espèce souffrir de demeurer ouverte. Mais elle se posera à nouveau et avec acuité s'agissant de tout nouveau projet qui, comme le projet querellé, consistera à accroître de manière importante le nombre de personnes potentiellement exposées à un risque d'accident majeur. 17) En cette occasion, il appartiendra en effet aux autorités compétentes de réexaminer la conformité du PLQ, qui date de 1986, avec les règles d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement entrées en vigueur dans l'intervalle.

a. Si le contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation dans une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (ATF 120 Ia 227 consid. 2c et les références citées), la jurisprudence l'autorise en effet à titre exceptionnel, lorsque les circonstances de fait ou les conditions légales ont changé d'une manière telle depuis l'adoption du plan que l'intérêt public à maintenir les restrictions imposées à l'affectation pourrait avoir disparu. Cette précision correspond au devoir de vérifier les plans, tel qu'il ressort de l'art. 21 al. 2 LAT (ATF 127 I 103 = JDT 2002 I p. 666 consid. 6b ; ATF 121 II 317 consid. 12c ; ATA/146/2008 du 1er avril 2008 consid. 5b).

b. Ancré à l'art. 21 al. 1 LAT, le principe de la stabilité des plans doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent néanmoins être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs justifiant cette modification doivent être impérieux, l'inverse étant également vrai. Les circonstances à prendre en considération, qui peuvent être de fait ou de droit, sont notamment les suivantes : (1) la durée de validité du plan qui doit en principe être assurée pour quinze ans au moins (art. 15 let. b LAT) ; (2) le degré de précision et de réalisation du plan ; et (3) les motifs de la modification, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement revêtant une importance

prépondérante (arrêt du Tribunal fédéral 1P.535/2001 du 17 avril 2002 consid. 4.2 et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Commentaire LAT, 2010, art. 21, n. 38 et 39 ; Jean-Michel BRAHIER, Installations dangereuses et aménagement du territoire, Protection contre les accidents majeurs et maîtrise des constructions à proximité des installations dangereuses, 2010, p. 418 ss, n. 1005 et 1012 notamment).

c. Ainsi, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime

- 48/50 - A/1671/2012 d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété. Des intérêts publics peuvent également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe ainsi à l'autorité appelée à statuer sur la modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 et les références citées).

En l'espèce, plusieurs circonstances justifieraient de réexaminer le PLQ en cause, à savoir : la délimitation, en 2003, de périmètres de sécurité autour des dépôts d'hydrocarbures exploités par Sasma ; l'adoption, en 2013, du nouveau plan directeur cantonal qui, dans l'attente d'être approuvé par la Confédération, se fixe pour objectif d'éviter l'aggravation des conséquences d'un accident majeur consécutif à un développement urbain inadéquat autour des installations soumises à l'OPAM (fiche D04 du schéma directeur cantonal) ; celle, en 2007, du plan directeur communal de la commune qui prévoit, à terme, de délocaliser les dépôts d'hydrocarbures en cause sur un autre périmètre de regroupement ; ainsi que l'entrée en vigueur, le 1er avril 2013, du nouvel art. 11a OPAM qui prévoit explicitement l'obligation pour les cantons de coordonner leurs plans directeurs et d'affectation avec les exigences issues de la prévention des accidents majeurs, dans le but d'éviter que les risques en résultant ne continuent d'augmenter (OFEV, Rapport explicatif de la révision de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, 2012, p. 4 et 7 ; OFEV, Guide de planification, Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs, 2013, p. 14 à 20).

Avant de délivrer l'autorisation de construire un nouveau projet de construction sur les parcelles nos 3'600 et 4'618, l'autorité compétente devra ainsi veiller à peser tous les intérêts en présence, dont en particulier celui tenant au respect des exigences prévues par l'OPAM. 18) L'annulation de l'autorisation préalable de construire n° DP 18'357-3 devant être confirmée, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Trois indemnités de procédure de CHF 1'500.- chacune, à charge de la recourante également, seront en outre allouées aux intimés, dans la mesure où ils en ont requis l'octroi (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

- 49/50 - A/1671/2012 PAR CES MOTIFS LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE à la forme : déclare recevable le recours interjeté le 13 mars 2014 par RI Realim SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 30 janvier 2014 (JTAPI/142/2014) ; au fond : le rejette ; met à la charge de RI Realim SA un émolument de CHF 3'000.- ; alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Genblan SA, à charge de

RI Realim SA ; alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Sasma, Société anonyme de stockage et de manutention de produits pétroliers, à charge de RI Realim SA ; alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- au Touring Club Suisse, à charge de RI Realim SA ; dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ; communique le présent arrêt à Me Christian Lüscher, avocat de la recourante, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à Me Giorgio Campa, avocat de Genblan SA, à Me Jacques Berta, avocat de Sasma, société anonyme de stockage et de manutention de produits pétroliers, à Me François Bellanger, avocat du Touring Club Suisse, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance. Siégeants : M. Thélin, président, MM. Verniory et Pagan, juges.

- 50/50 - A/1671/2012 Au nom de la chambre administrative : la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.