

GE_GERICHTE ATA/1460/2017 vom 31. Oktober 2017

GE Cour de justice, 2017-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1460_2017

FR: GE_GERICHTE ATA/1460/2017 du 31 octobre 2017

IT: GE_GERICHTE ATA/1460/2017 del 31 ottobre 2017

Regeste

Résumé: Confirmation d'une autorisation de construire quatre bâtiments de deux étages sur rez-de-chaussée, destinés à accueillir 370 personnes migrantes, en zone « villas ». Indice d'utilisation du sol respecté. Dérogation quant au nombre de logements admise. Vu les circonstances du cas d'espèce, notamment le caractère temporaire de l'autorisation de construire et l'intérêt public incontesté lié à la crise migratoire, l'écart entre le plan directeur cantonal et l'autorisation de construire est objectivement admissible, le projet litigieux étant destiné à du logement et respectant les règles du droit de la construction applicables à la 5ème zone.

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Quant à la qualité pour recourir de la commune, elle ne fait pas de doute, le projet litigieux étant situé sur son territoire (art. 34 al. 1 LaLAT et art. 145 al. 2 LCI). Son recours est donc recevable. La question de la qualité pour recourir

- 12/25 - A/2393/2016 des époux ANZALONE et consorts peut dès lors rester ouverte, leurs griefs se confondant en large partie avec ceux invoqués par la commune. 2)

Il convient en premier lieu d'examiner si l'autorisation litigieuse est conforme au droit, en particulier aux art. 26 al. 1 LaLAT et art. 59 LCI, dont la violation est invoquée par la commune et, s'agissant de la première disposition précitée, également par les époux ANZALONE et consorts.

a. Selon l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation de construire est délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir sont réglées par le droit cantonal (art. 23 LAT).

La 5ème zone, dite zone « villas », est, en vertu de l'art. 19 al. 3 phr. 1 LaLAT, une zone résidentielle destinée aux villas ; des exploitations agricoles peuvent également y trouver place. Il s'agit d'une zone à bâtir et fait partie des zones ordinaires. Ces dernières ont pour objet de définir l'affectation générale des terrains qu'elles englobent (art. 12 al. 3 LaLAT). Les dérogations en zone à bâtir sont régies par l'art. 26 LaLAT. Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des art. 18 et 19 quant à la nature des constructions (art. 26 al. 1 phr. 1 LaLAT).

b. Selon la jurisprudence de la chambre administrative, la notion de circonstances particulières au sens de l'art. 26 al. 1 LaLAT est un concept juridique indéterminé laissant

une certaine latitude à l'autorité administrative, laquelle jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Une dérogation ne peut être ni accordée ni refusée de manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et qu'elle se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Les circonstances doivent être à la fois particulières, en ce sens que la situation considérée doit être réellement exceptionnelle dans le cadre de la zone, et suffisamment importante pour justifier que l'intérêt public au respect de l'affectation de la zone, consacré par le législateur, cède le pas face à un intérêt public ou privé prépondérant. Dans l'appréciation des circonstances justifiant une dérogation, l'autorité doit prendre en considération le caractère ou l'évolution d'un quartier, le genre et la destination du projet qui, sans être immédiatement compatibles avec les normes de la zone, se révèlent admissibles, compte tenu des circonstances (ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 6b et les références citées). La notion d'inconvénients graves, présente tant à l'art. 26 al. 1 LaLAT qu'à l'art. 14 al. 1 let. a LCI, est également une notion juridique indéterminée, le département disposant à cet égard d'un pouvoir d'appréciation (ATA/434/2005 du 21 juin 2005 consid. 7a).

- 13/25 - A/2393/2016

Les autorités de recours doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public. Ainsi, l'art. 26 al. 1 LaLAT accorde au département un large pouvoir d'appréciation que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus, ou de constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 et 2 LPA). Le principe de la proportionnalité prend une place majeure et impose une pesée des intérêts militant pour et contre la mesure en cause (ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 6d et les références citées ; ATA/784/2013 du 26 novembre 2013 consid. 8d).

c. Selon le Tribunal fédéral, les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires, telles que l'art. 26 al. 1 LaLAT, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci : l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_159/2007 du 14 septembre 2007

consid. 3.3 et la référence citée).

Dans une affaire genevoise récente, le Tribunal fédéral a considéré qu'un projet de construction de deux immeubles de neuf logements chacun, en 5ème zone, n'entraînait aucune dérogation à la nature des constructions, puisque celles-ci étaient exclusivement vouées à l'habitation. La dérogation tendait à faire bénéficier ledit projet des règles de construction plus généreuses de la zone 4b protégée adjacente. Il a laissé la question ouverte de savoir si seules les conditions de l'art. 26 al. 2 LaLAT devaient être remplies ou si celles posées à l'art. 26 al. 1 LaLAT devaient l'être aussi, au motif que l'octroi d'une dérogation supposait

- 14/25 - A/2393/2016 une situation exceptionnelle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire (ATF 117 Ia 141 consid. 4). Dès lors, il n'était pas arbitraire de subordonner l'application de l'art. 26 al. 2 LaLAT à l'existence de circonstances particulières et à l'absence d'intérêts privés ou public opposés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_81/2015 du 3 juin 2015 consid. 2.4).

d. S'agissant des aspects relevant du droit des constructions, la 5ème zone est régie par les art. 58 ss LCI. En 5ème zone, les constructions sont édifiées en ordre contigu ou non contigu (art. 58 al. 1 LCI). Est réputé en ordre contigu, l'édification de deux maisons au moins, réunies par un mur mitoyen ou par une construction de peu d'importance et disposant chacune de son propre accès de plain-pied (art. 58 al. 2 LCI). En général, la surface de la construction, exprimée en m² de plancher, ne doit pas excéder, en 5ème zone, 25 % de la surface de la parcelle (art. 59 al. 1 phr. 1 LCI). Par surface de plancher prise en considération dans le calcul du rapport des surfaces, il faut entendre la surface brute de plancher de la totalité de la construction hors sol (art. 59 al. 2 LCI). Selon l'art. 59 al. 4 let. a LCI, lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier, le département peut autoriser, après consultation de la commune et de la CA, un projet de construction en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé dont la surface de plancher habitable n'excède pas 40 % de la surface du terrain notamment. L'art. 59 al. 11 LCI dispose que les dispositions de l'art. 59 LCI ne sont pas applicables aux constructions agricoles ainsi qu'aux bâtiments ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination. L'art. 75 LCI règle la question du nombre de logements en 5ème zone. Chaque construction ne peut pas comporter en principe plus de quatre logements (art. 75 al. 1 LCI). Le département peut accorder des dérogations pour des constructions édifiées en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé (art. 75 al. 3 LCI).

Les taux de densification susmentionnés ainsi que l'introduction de la « forme d'habitat groupé » à l'art. 59 al. 4 let. a LCI, résultent d'une modification législative entrée en vigueur le 26 janvier 2013. Cette dernière visait, par une augmentation des IUS, à promouvoir une utilisation plus intensive du sol en zones villas pour répondre à la crise du logement sévissant à Genève (exposé des motifs relatif au projet de loi [ci-après : PL] 10'891 ; ATA/659/2017 du 13 juin 2017 consid. 4b ; ATA/699/2015 du 30 juin 2015 consid. 8b). Au cours des travaux préparatoires, certains députés ont regretté le fait que la densification de la zone villas prévue par l'art. 59 al. 4 let. a LCI ne soit pas soumise aux mêmes conditions que la let. b, soit à l'accord de la commune exprimé sous forme de délibération municipale. Lors des travaux en commission (rapport de la commission d'aménagement du canton du 28 août 2012, PL 10'891-A), puis lors des débats en plénum

(Mémorial du Grand Conseil [en ligne], Séance 9 du

E. 30

novembre 2012 à 20h30), des amendements en ce sens ont été présentés, mais

- 15/25 - A/2393/2016 n'ont pas reçu l'aval de la majorité des députés. Le législateur a en effet considéré que l'accord du conseil municipal de la commune concernée ne devait être requis que pour les projets de construction de plus grande envergure, soit ceux remplissant les conditions prévues par l'art. 59 al. 4 let. b LCI. Il a considéré que dans le cas de figure prévu par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, la nécessité d'obtenir un tel accord compromettrait l'objectif de densification poursuivi (ibidem).

Quant à la notion d'habitat groupé, elle a été introduite dans la LCI, lors de l'entrée en vigueur de l'art. 75 al. 1 et 3 LCI, le 14 janvier 1995, pour permettre de mener une politique d'utilisation judicieuse du sol du canton par une densification des zones constructibles. Le PL 6'983, à l'origine de ladite modification législative, visait une augmentation de l'IUS en 5ème zone afin de permettre la réalisation de petites maisons à plusieurs logements ou d'habitats groupés (MGC 1993 29/IV 4128 ss, 4129 et 4145 ; ATA/683/1996 du 19 novembre 1996). Il ressort des travaux préparatoires du nouvel art. 59 al. 4 let. a LCI entré en vigueur le 26 janvier 2013, que l'implantation d'habitat groupé, devait modifier, à terme, la configuration de la zone villa. Il ne s'agissait plus forcément de la villa au sens compris autrefois, mais bien d'une nouvelle forme d'habitat groupé, plus contemporaine. À la différence de l'habitat en ordre contigu, l'habitat groupé n'impose pas d'entrée de plain-pied pour chaque logement. Le législateur a eu conscience de cette évolution et a souhaité encourager la réalisation de ces nouvelles formes d'habitat (groupé ou en ordre contigu), lorsqu'il a augmenté les indices d'utilisation du sol dérogatoires susceptibles d'être appliqués dans cette zone (cf. l'intervention de Monsieur Christophe AUMEUNIER, rapporteur de majorité, lors du premier débat consacré au PL 10'891, MGC 2012-2013 II D/9 p. 788 ss). Il a considéré cette évolution comme une réponse utile et nécessaire par rapport aux problèmes de l'exiguïté du territoire et de la pénurie de logements et manifesté sa volonté d'appliquer l'art. 59 al. 4 let. a LCI partout où les dérogations prescrites pouvaient avoir lieu (ATA/1274/2017 du 12 septembre 2017 consid. 6d ; ATA/828/2015 du 11 août 2015 consid. 8b).

e. En l'espèce, il n'est pas contesté que les constructions litigieuses sont destinées à du logement, qu'elles répondent à un besoin public prépondérant lié à la crise migratoire, à savoir offrir un logement adéquat aux personnes migrantes, et qu'il y a, dans le canton de Genève, un manque notoire de places d'hébergements en surface pour ces personnes. Par ailleurs, les parties ne remettent pas en cause la SBP évaluée par l'architecte du projet litigieux, dans son courrier d'accompagnement du 14 avril 2016, à environ 70'000 m². Cette estimation se fonde sur l'ensemble des constructions sises sur la parcelle n° 6'374, en particulier celles liées à l'hôpital, ainsi que sur celles visées par l'autorisation litigieuse. Le IUS est ainsi de 0.142 (70'000 m² / 492'993 m²), soit 14,2 %. Il est donc bien inférieur à celui usuellement admis en 5ème zone, qui est de 25 % (art. 59 al. 1 LCI). Par conséquent, l'autorisation litigieuse ne viole pas l'art. 59 LCI, de sorte que la question de savoir si la construction de logements

- 16/25 - A/2393/2016 destinés aux migrants est, comme le soutient le département, un bâtiment d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par sa destination, peut rester ouverte.

Quant à la dérogation prévue à l'art. 75 al. 3 LCI, même si elle n'est pas expressément mentionnée par le département dans l'autorisation de construire, il y a lieu de considérer qu'en autorisant le projet litigieux, le département a accepté cette dérogation, à tout le moins implicitement, sans qu'un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation ne puisse lui être reproché. En effet, en sus du besoin notoire et urgent de places d'hébergement en surface pour les migrants, ledit projet peut être qualifié d'habitat groupé. Cette notion n'est pas définie dans la loi, ni dans les travaux préparatoires susmentionnés, mais exprime, d'après ces derniers, la volonté du législateur de densifier les zones constructibles et, depuis l'introduction de cette notion à l'art. 59 al. 4 let. a LCI, de modifier à terme la configuration de la zone « villas ». Dans ces circonstances et comme l'a relevé le TAPI, les quatre immeubles de deux étages sur rez projetés peuvent entrer dans cette nouvelle forme d'habitat, dit « habitat groupé », admis en 5ème zone, étant en outre précisé que la violation d'aucune autre règle du droit des constructions n'est en l'espèce invoquée.

Ce constat soulève, eu égard à l'arrêt 1C_81/2015 précité du Tribunal fédéral, la question de la nécessité de recourir, pour le projet litigieux, à l'autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 26 al. 1 LaLAT. En effet, cette voie suppose que les constructions projetées ne sont pas conformes à la « nature » de celles admises en 5ème zone. Si certes l'art. 19 al. 3 LaLAT vise une zone résidentielle destinée aux villas, les modifications législatives susmentionnées relatives aux art. 59 et 75 LCI tendent à élargir le type de logement admis en 5ème zone en permettant, comme dans la présente affaire, l'édification de petits immeubles voués au logement. Toutefois, cette question peut, en l'espèce, demeurer ouverte étant donné qu'il existe des circonstances particulières justifiant le cas échéant une dérogation à l'affectation type de la 5ème zone, à savoir les besoins nouveaux et importants liés à la crise migratoire en termes de logements adéquats pour les personnes migrantes dont le manque dans le canton de Genève est notoire. Quant à la condition de l'absence d'inconvénients graves pour le voisinage, le TAPI a exposé clairement les raisons pour lesquelles cette condition était en l'espèce réalisée, et répondu ainsi aux griefs invoqués par les voisins recourants ainsi qu'aux craintes exprimées par la commune s'agissant d'une éventuelle surcharge de ses équipements publics, de sorte que, sur ce point, il suffit de renvoyer au jugement du TAPI qui ne prête pas le flanc à la critique. Il en va de même s'agissant de l'argument invoqué par les époux ANZALONE et consorts relatif à l'hypothétique perte de valeur de leurs propriétés due au projet litigieux, la chambre administrative partageant à cet égard l'argumentation du TAPI.

- 17/25 - A/2393/2016

Par conséquent, c'est à juste titre que le département a autorisé le projet litigieux en application des art. 26 al. 1 LaLAT, 59 al. 1 LCI et 75 al. 3 LCI. Sur ce point, les recours sont rejetés en tant qu'ils sont recevables. 3)

En sus d'une violation de l'art. 10 al. 8 LaLAT, la commune se plaint du fait que le projet litigieux ait été autorisé, d'une part, sans une modification préalable des plans directeurs applicables, en particulier celle du PDCn, vu l'écart important entre ledit projet et ces derniers, et, d'autre part, sans une modification préalable du plan d'affectation en raison de la non-conformité du projet à la zone « villas » ainsi que de l'ampleur et des effets de celui-ci sur les infrastructures publiques communales. Les époux ANZALONE et consorts soulève également cette dernière critique à l'encontre de l'autorisation litigieuse.

a. Selon l'art. 75 al. 1 phr. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'aménagement du territoire sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (art. 75 al. 3 Cst.). L'art. 1 al. 1 phr. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) dispose que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 phr. 2 LAT). Les art. 1 al. 2 et art. 3 LAT posent respectivement les buts et les principes de l'aménagement du territoire.

Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (art. 2 al. 1 LAT). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 2 LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). L'art. 2 LAT traite de l'obligation de planifier, et non de la planification en tant que telle (Pierre TSCHANNEN, in Commentaire de la LAT ad art. 2 n. 2).

b. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale (« Stufenbau »), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) ; ils devront donc concorder - 18/25 - A/2393/2016 avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée - tel que cela découle de l'art. 22 al. 2 let. a LAT ; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 ; 137 II 254 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 6.1). Le droit fédéral exige ainsi que, lors de l'accomplissement des tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1 et 1C_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3).

c. S'agissant des plans directeurs, la LAT laisse une importante marge de manœuvre aux cantons dans la détermination du contenu de leurs plans directeurs (ATF 140 II 262 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1), sous réserve des exigences prévues aux art. 8 et 8a LAT en particulier dans le domaine de l'urbanisation.

Selon l'art. 8 al. 2 LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er mai 2014 mais résulte de la jurisprudence fédérale (Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT [ci-après : Message de 2010] in FF 2010 p. 959, 977). Elle vise à ce que les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement ne soient admissibles que s'ils reposent sur une base figurant dans le plan directeur cantonal (Message de 2010 in FF 2010 p. 977).

S'agissant du seuil au-delà duquel un projet doit être traité dans le plan directeur, il ne sera jamais, selon le Message de 2010, en dessous de la limite de soumission à une étude d'impact sur l'environnement (ci-après : EIE) et sera le plus souvent plus élevé (FF 2010 p. 977). Les incidences importantes au sens de l'art. 8 al. 2 sont en particulier l'occupation de vastes surfaces, une influence significative sur la structure des affectations et de l'approvisionnement du canton, de gros flux de trafic ou des atteintes élevées à l'environnement ou au paysage. Il s'agit, par exemple, de la détermination de pôles de développement ou de régions cantonales à forte concentration d'emplois, l'équipement de nouveaux domaines skiables, de grands projets globaux d'aménagement de cours d'eau, de carrières ou de décharges, les installations générant un trafic intense comme les centres commerciaux, les marchés professionnels et les installations de loisirs à partir d'une certaine taille, les complexes touristiques ou encore les infrastructures de

- 19/25 - A/2393/2016 transport et d'énergie d'importance au moins régionale (Message de 2010, FF 2010 p. 977 s).

d. Selon le Tribunal fédéral, le plan directeur cantonal traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante (ATF 137 II 254 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1). Le plan directeur devrait faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Tel est notamment le cas des grands domaines skiables, des terrains de golf, des grands stades ou encore des pistes de motocross (ATF 137 II 254 consid. 3.2). Les projets doivent être abordés dans le processus de planification directrice lorsqu'ils remplissent l'un des critères suivants. Sur le plan spatial, l'activité aura des effets étendus ou durables sur le développement territorial. Sur le plan organisationnel, l'activité est liée à d'autres activités à incidence spatiale ou nécessite la participation de plusieurs acteurs dont les intérêts diffèrent. Sur le plan politique, l'activité est appelée à se déployer sur le long terme, mobilise d'importantes ressources financières, ne peut être évaluée avec certitude quant aux effets ou apparaît, pour une raison ou pour une autre, politiquement controversée (ATF 137 II 254 consid. 3.2). L'élément décisif à prendre en compte est de savoir si le projet nécessite un examen global et complet qui ne peut être garanti que par un processus d'élaboration du plan directeur (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2014 précité consid. 6.1).

Un plan directeur cantonal qui ne prévoit pas le lieu d'implantation et l'étendue d'un circuit automobile occupant plus de quinze hectares est, d'après le Tribunal fédéral, incomplet, de sorte qu'il doit être adapté conformément à l'art. 9 al. 2 LAT (ATF 137 II 254 consid. 4.3). En revanche, notre Haute Cour a admis que la construction d'une petite centrale hydraulique n'avait pas à figurer dans le plan directeur cantonal, même si le site se trouvait dans une zone de protection du paysage d'importance cantonale ; le projet n'impliquait pas

une coordination d'envergure qui aurait pu n'être réalisée que par le biais du plan directeur cantonal, une pesée complète des intérêts pouvant être effectuée dans le cadre de l'octroi de la concession (ATF 140 II 262 consid. 2.3.4). L'inscription dans le plan directeur cantonal n'a pas non plus été exigée pour le projet vaudois de « pôle muséal » s'étendant, en plein centre-ville, dans un secteur déjà constructible et en zone mixte de forte densité, sur une surface de 21'000 m², qui avait fait l'objet d'un plan d'affectation cantonal ; l'incidence spatiale dudit projet n'était pas réellement différente de ce que prévoyait le plan directeur cantonal, ni ne générait des nuisances devant être évaluées à l'échelon cantonal ou régional, sans qu'il n'existe de besoin particulier de coordination (arrêt 1C_15/2014 précité consid. 6.2).

- 20/25 - A/2393/2016

Par ailleurs, selon la jurisprudence, il n'est possible de s'écarter du plan directeur cantonal que dans certaines conditions : il doit s'agir d'écarts de peu d'importance, objectivement justifiés, et il apparaîtrait déraisonnable au vu des circonstances de modifier préalablement de façon formelle le plan directeur. En outre, de nouvelles circonstances peuvent justifier de « petits écarts » ; ceux-ci se justifient aussi lorsque le contenu du plan directeur se révèle être contraire au droit ou impossible à réaliser, d'autant que les propriétaires touchés n'ont pas de moyen de défense contre un plan directeur (ATF 119 Ia 263 consid. 4a). Ceci ne s'applique pas aux grands projets à incidence spatiale, lesquels peuvent, par définition, affecter de manière importante l'organisation du territoire (ATF 137 II 254 consid. 3.3).

e. Quant à l'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol, elle découle des art. 2 al. 1 et art. 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux art. 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zone à protéger ; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des art. 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent. Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'art. 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4 et 33 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale. Lorsque la collectivité publique a procédé concrètement à la différenciation de son territoire entre les différents types de zones, elle a en principe d'ores et déjà procédé à une pondération des différents intérêts en présence et a veillé à la participation de toutes les parties concernées dans le cadre de la procédure d'adoption du plan général d'affectation (ATF 120 Ib 207 consid. 5 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 5.1 et 1C_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1).

Il est certes envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue - en particulier s'il s'agit d'une zone non

constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne peuvent toutefois pas être plus stricts

- 21/25 - A/2393/2016 que pour des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone. Pour celles-ci, selon la jurisprudence, il peut y avoir obligation de planifier notamment lorsqu'elles sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement (ATF 129 II 63 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 4 et 1C_304/2008 du 30 avril 2009 consid. 4.1).

Sous réserve d'une violation du droit, les autorités communales et cantonales disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de décider entre la voie de la procédure du plan d'affectation ou celle de l'autorisation dérogatoire fondée sur les art. 24 ss LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3). Il y a lieu, selon la jurisprudence, de procéder par le biais d'un plan d'affectation pour les projets de gravières et les décharges (ATF 120 Ib 207 consid. 5 ; arrêt 1C_7/2012 précité consid. 2.4), les stands de tir d'une certaine importance (ATF 119 Ib 439 consid. 4b et 4c), les centres commerciaux (ATF 110 Ia 167 consid. 7a/aa) et les installations artisanales d'une certaine importance (ATF 116 Ib 131 consid. 4b), les installations sportives et de loisirs d'une certaine importance, notamment les terrains de golf (ATF 114 Ib 312 consid. 3b/aa) et les ports (ATF 113 Ib 371 consid. 5) et les places de parc d'une certaine importance (ATF 115 Ib 508 consid. 6a ; Pierre TSCHANNEN, in Commentaire de la LAT ad art. 2 n. 32).

f. Le plan directeur communal est un plan directeur localisé qui fixe, sur tout le périmètre de la commune, les orientations futures de l'aménagement du territoire (art. 10 al. 1 et 2 LaLAT). Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal (art. 10 al. 1 phr. 2 LaLAT). En vertu de l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'État, a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé. Selon l'art. 10 al. 9 LaLAT, le plan directeur localisé peut être réexaminé et, si nécessaire, adapté selon la même procédure. Le plan directeur communal doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

g. En l'espèce, à la lumière de la jurisprudence susmentionnée, le projet litigieux n'a pas à figurer dans le plan directeur cantonal. Non seulement son

- 22/25 - A/2393/2016 impact sur le territoire et l'environnement est limité, notamment en raison de la proximité des constructions projetées avec les transports publics genevois et de la création de seulement deux places de parking, mais il est également prévu en 5ème zone à bâtir et est, comme exposé plus haut, conforme aux règles du droit des constructions applicables à cette zone et - comme cela découle de cette dernière - destiné à l'habitation. Pour ces mêmes raisons, il n'y a pas lieu de procéder au préalable à l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, ni d'ailleurs, malgré la différence de typologie des constructions

litigieuses avec celles usuellement admises en zone « villas », à une modification des limites de zones. En effet, le projet litigieux se situe en 5ème zone et respecte les règles afférentes au rapport de surface posées par l'art. 59 LCI, comme exposé plus haut, sans que d'autres normes ne soient enfreintes. Les jurisprudences invoquées par les recourants ne leur sont au surplus d'aucune utilité. Celles ayant admis l'obligation d'une procédure préalable de planification concernaient des projets de constructions situés en zone agricole, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. De plus, le département a in casu suivi la procédure ordinaire pour l'autorisation litigieuse, et non la procédure accélérée comme dans le troisième arrêt mentionné par les recourants.

Quant au décalage entre le PDCn et le projet litigieux, il résulte de celui existant entre celui-là et la zone d'affectation régissant majoritairement la parcelle concernée par ledit projet (à savoir la zone « villas »), cette zone ayant - contrairement aux plans directeurs (art. 9 al. 1 LAT et art. 10 al. 8 LaLAT) - force obligatoire pour toute personne (art. 21 al. 1 LAT). Comme le relève le TAPI, les constructions litigieuses ne mettent toutefois pas en péril l'aire de délaçement prévue par le PDCn, ni d'ailleurs la pénétrante de verdure le long de la Seymaz et les surfaces de compensations écologiques mentionnées dans le PDCom. En effet, il s'agit d'un projet de construction d'une durée limitée, destiné uniquement à répondre à un besoin urgent revêtant un intérêt public incontesté lié à la crise migratoire. Celle-ci ne pouvait être envisagée lors de l'élaboration du PDCom et du PDCn. L'écart entre le projet litigieux et les options prises dans le PDCn et le PDCom n'est ainsi que temporaire, l'autorisation litigieuse n'ayant été octroyée que pour une durée limitée. Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'emplacement du projet litigieux se trouve sur un périmètre certes libre de constructions mais sis en 5ème zone à bâtir et adjacent à celui où se trouvent les bâtiments de l'hôpital, ce qui permet une certaine continuité du milieu bâti malgré la différence de typologie et d'affectation des constructions existantes et projetées ; il est également proche d'un arrêt de bus permettant de rejoindre le centre-ville. Au vu de ces circonstances et du besoin précité, l'écart entre le PDCn et le projet litigieux est, en l'espèce, objectivement admissible, étant précisé que la modification préalable formelle du PDCn serait disproportionnée, ce d'autant plus que les constructions litigieuses sont destinées au logement et qu'elles respectent, comme déjà relevé plus haut, les règles du droit des constructions régissant la 5ème zone. Si ces considérations sont susceptibles de s'appliquer à l'écart avec les options du PDCom, ce point n'a, en l'espèce, pas à être davantage approfondi puisque le

- 23/25 - A/2393/2016 PDCom date de 2009 et qu'il doit faire l'objet d'un nouvel examen, conformément à l'art. 10 al. 9 LaLAT, au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, soit in casu d'ici avril 2018.

Au vu de ces éléments, les griefs des recourants sont écartés et les recours rejetés à cet égard en tant qu'ils sont recevables. Dans la présente affaire, l'autorisation de construire litigieuse respecte les règles définies par le plan d'affectation général à la zone concernée par le projet, à savoir la 5ème zone de construction, contrairement à la cause n° A/2578/2016. Dans cette autre affaire, l'autorisation de construire octroyée par le département ne respecte pas les règles découlant du plan localisé de quartier en vigueur à cet endroit. 4)

Au vu de ce qui précède, le recours de la commune sera rejeté et celui des époux ANZALONE et consorts sera rejeté en tant qu'il est recevable.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 700.- chacun est respectivement mis à la charge de la commune et des époux ANZALONE et consorts, ces derniers pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure n'est allouée aux époux BENBASSAT qui n'y concluent pas. Une indemnité de procédure de CHF 500.- est allouée à l'hospice qui y a conclu et a recouru aux services d'un avocat, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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