

GE_GERICHTE ATA/436/2023 vom 25. April 2023

GE Cour de justice, 2023-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_436_2023

FR: GE_GERICHTE ATA/436/2023 du 25 avril 2023

IT: GE_GERICHTE ATA/436/2023 del 25 aprile 2023

Erwägungen

E. 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

E. 05

; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. La recourante sollicite préalablement des mesures d'instruction pour faire établir que les bâtiments répondent à la notion d'ensemble au sens de l'art. 89 ss LCI. 2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une

- 11/18 - A/3088/2020 appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve de la recourante ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 142 III 433 consid. 4.3.2 ; 141 III 28 consid. 3.2.4). 2.2 En l'espèce, les ensembles sont recensés sur une liste indicative (art. 90 al. 4 LCI). Les bâtiments litigieux n'y sont pas mentionnés. La qualification d'ensemble au sens de l'art. 89 ss LCI dépend du DT, lequel a nié cette caractéristique aux bâtiments en cause le 14 octobre 2019. De surcroît, même à retenir qu'il s'agisse d'un ensemble, l'issue du litige ne serait pas modifiée conformément aux considérants qui suivent. Il ne sera dès lors pas donné suite aux requêtes d'actes d'instruction. 3. La recourante se plaint d'une violation du principe de coordination. 3.1.1 Le principe de coordination formelle et matérielle est ancré à l'art. 25a LAT. Selon cet article, une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités (al. 1). L'autorité chargée de la coordination peut prendre les dispositions nécessaires pour conduire les procédures (let. a), veille à ce que toutes les pièces du dossier de requête soient mises en même temps à l'enquête publique (let. b), recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure (let. c) et veille à la concordance matérielle ainsi que, en règle générale, à une notification commune ou simultanée des décisions (let. d ; al. 2). Les décisions ne doivent pas être contradictoires (al. 3). Ces

principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (al. 4). Le principe de la coordination est également applicable lorsque plusieurs décisions émanent d'une même autorité (arrêt du Tribunal 1C_536/2019 et 1C_537/2019 du 16 septembre 2020 consid. 7 et la référence citée). La loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT. Le contenu ou l'ampleur d'une coordination « suffisante » ressort des principes généraux (notamment de la nécessité d'effectuer une pesée globale des intérêts, dans la mesure où elle est exigée dans le droit de la construction et de l'aménagement) ou de prescriptions spéciales (arrêt du Tribunal fédéral 1C_242/2019 du 7 avril 2020 consid. 2.1 et les références citées). Le principe de coordination est également prévu en droit cantonal à l'art. 12A LPA, lequel rappelle le principe général selon lequel les procédures doivent être coordonnées lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet. L'art. 3A LCI le prévoit aussi.

- 12/18 - A/3088/2020 3.2 En l'espèce, les recours contre les arrêtés refusant la mise à l'inventaire, le classement et contre le jugement confirmant les autorisations de démolir et de construire ont pu être instruits en parallèle et les arrêts prononcés le même jour par la chambre de céans. Le principe de coordination a été respecté. 4. La recourante se plaint d'une violation de l'art. 89 ss LCI. 4.1 À teneur de l'art. 89 LCI, l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle situés en dehors des périmètres de protection : a) de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications ; b) du vieux Carouge, doit être préservée (al. 1). Sont considérés comme ensemble les groupes de deux immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue (al. 2). Les ensembles dont l'unité architecturale et urbanistique est complète sont maintenus. En cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés. L'art. 12 est en outre applicable (al. 1). En cas de transformation ou de rénovation, des mesures de rationalisation énergétique doivent être entreprises. Des dérogations sont accordées lorsque le maintien d'éléments patrimoniaux de valeur l'exige. Des panneaux solaires thermiques ou photovoltaïques peuvent être autorisés en toiture (al. 2). Le département peut aussi ouvrir la procédure d'adoption d'un plan de site des ensembles considérés comme dignes de protection en application de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (al. 3). Le département établit et publie sans tarder une liste indicative des ensembles visés à l'al. 1 (al. 4 art. 90 LCI). 4.2 Il appartient en conséquence au DT de déterminer quels immeubles répondent à la définition d'un ensemble au sens des art. 89 ss LCI (ATA/1247/2019 du 13 août 2019 consid. 6). Or, celui-ci s'était déjà déterminé, par courrier du 14 octobre 2019, sur une telle requête, formulée par une autre association le 16 avril 2019. Les bâtiments ne sont par ailleurs pas répertoriés sur la liste des ensemble. Enfin, toutes les mesures de protection ont été refusées auxdits bâtiments par arrêtés du DT et du Conseil d'État du 5 novembre 2022. Le grief sera en conséquence écarté.

E. 5

La recourante se plaint d'une violation des art. 21 LAT et 13A LaLAT.

E. 5.1

Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (al. 2 art. 21 LAT).

- 13/18 - A/3088/2020 Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés (al. 1). Tout propriétaire peut demander au Conseil d'État le réexamen d'un plan d'affectation du sol au sens de l'art. 13 al. 1 let. a et b, dix ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée, cas échéant, que dix ans après le rejet de la précédente. La demande doit être accompagnée de la réponse du département à une DR au sens de l'art. 5 al. 4 LCI et être contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et ayants droit des terrains directement concernés (al. 2). Le Conseil d'État dispose d'un délai de trois mois pour rendre sa décision. Dans l'hypothèse où il décide d'entrer en matière, il dispose d'un nouveau délai de six mois pour mettre à l'enquête publique un avant-projet de plan d'affectation du sol modifiant ou abrogeant celui faisant l'objet d'une demande d'adaptation (al. 3). La décision de refus d'entrer en matière peut être déférée à la chambre administrative de la Cour de justice (al. 4). Tout propriétaire d'une parcelle en zone de développement ne faisant pas encore l'objet d'un plan localisé de quartier peut également, suivant la même procédure, demander au Conseil d'État l'adoption d'un tel plan (al. 5 art. 13A LaLAT).

E. 5.2

Selon la jurisprudence, l'écoulement du temps n'est pas prévu par le droit fédéral ou cantonal comme fondant à lui seul une obligation de soumettre à une nouvelle enquête publique un plan d'affectation. Seule une modification sensible des circonstances, qui imposerait un réexamen et une éventuelle adaptation des plans, créerait cette obligation. Les circonstances à prendre en considération, qui peuvent être de fait ou de droit, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise (ATA/251/2009 du 19 mai 2009 consid. 4 et 5). Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence, précisant qu'une norme limitant la durée d'une enquête publique n'entrerait pas dans la logique du législateur fédéral, lequel avait par ailleurs renoncé à assigner aux plans d'affectation du sol une durée de validité. Une nouvelle enquête publique n'est ainsi nécessaire que si un projet est modifié après sa première mise à l'enquête et que la modification apportée s'avère essentielle au point que la nouvelle version doive être assimilée à un nouveau projet (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée). Enfin, le droit fédéral ou cantonal de l'aménagement du territoire n'impose pas à l'autorité chargée de l'élaboration des plans d'affectation d'informer personnellement les propriétaires d'une éventuelle suspension ou de la reprise d'une procédure de déclassement.

E. 5.3

En l'espèce, le projet de densification litigieux n'a subi aucune modification entre son adoption par le Conseil d'État le 13 janvier 1982 et la délivrance des autorisations de construire le 31 août 2020. Le PLQ contient cinq secteurs distincts, soit un parc public, une zone légèrement moindre devant comprendre trois bâtiments à construire, et érigés depuis, pour

- 14/18 - A/3088/2020 une surface brute de plancher de 32'760 m², un plus grand périmètre intitulé « S.B.S » qui autorisait ledit établissement à construire 39'420 m² de superficie

supplémentaire, et une dernière zone, nommée « D », légèrement moindre que celles comprenant les immeubles A, B et C, pour laquelle il est mentionné « l'aménagement de ce secteur sera défini ultérieurement : 20'487 m² de plancher maximum »). Le PLQ de 1982 ne prévoyait aucune protection pour les immeubles concernés et indiquait au contraire que l'aménagement de ce secteur serait défini ultérieurement, avec la mention « 20'487 m² de plancher maximum » attestant de la volonté de densifier.

Les bâtiments concernés s'inscrivent dans un secteur en ZD3, déjà urbanisé, pour lequel la mise à jour du schéma directeur du plan directeur cantonal de 2030 (ci-après : PDCn 2030), adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par la Confédération le 18 janvier 2021, projette la poursuite de la densification différenciée en réalisant les potentiels restants. Il sera rappelé que, selon la première mise à jour du concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2030, les objectifs stratégiques sont organisés en trois grands domaines dont le premier est l'urbanisation. À ce titre, le besoin en logements était évalué à cinquante mille à réaliser entre 2011 et 2030 et qu'à fin 2017, douze mille logements avaient été construits. Quatre-vingt-quatre mille habitants supplémentaires étaient prévus entre 2016 et 2030, et cinquante et un mille de plus à l'horizon 2040. Les circonstances à l'origine de l'adoption du PLQ ont ainsi conservé toute leur pertinence et n'ont pas subi de modifications essentielles. La pénurie de logements s'est accrue, rendant plus nécessaire encore la poursuite de l'objectif de densification des zones à bâtir prévu par le PDCn 2030. Sous réserve de l'écoulement du temps et des demandes de protection des bâtiments sis sur les quatre parcelles du secteur D, il n'existe aucun élément nouveau important, outre la concrétisation de cette volonté de densifier par le concours d'architecture, dont le jury comprenait des représentants du patrimoine et dont la composition avait été agréée par l'OPS. La valeur des quatre bâtiments a par ailleurs été revue à la baisse dans le recensement de 2018 et les demandes de protection des bâtiments ont été rejetées, y compris par deux arrêts de ce jour de la chambre de céans. En conséquence, même si le plan est relativement ancien, les circonstances ne se sont pas sensiblement modifiées, étant rappelé que la commune s'est déclarée favorable à la démolition des bâtiments actuellement sis sur les parcelles par préavis du 2 mars 2018 et s'est dite favorable au projet de construction le 5 - 15/18 - A/3088/2020 novembre 2018, soit moins de deux ans avant la délivrance des autorisations de démolir et construire. Si certes, elle a depuis émis un préavis neutre, entre maintien des bâtiments et la construction de logements en date du 12 février 2021, dans le cadre de la procédure de la mise à l'inventaire, la résolution du 25 novembre 2021 ne peut être considérée comme une modification sensible des circonstances au sens des art. 21 LAT et 13A LaLAT. « D'une part, un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de forces politique ne constituent pas, selon une jurisprudence rendue dans des cas où le plan était récent, une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. Il en va de même de la réalisation par l'autorité, peu de temps après l'adoption d'un plan et en l'absence de modification concrète des circonstances, que ledit plan serait inadapté ; à si bref délai, un changement de conception et une nouvelle appréciation d'une situation qui n'a pas changé ne justifient pas l'application de l'art. 21 al. 2 LAT. Une modification des orientations politiques peut en revanche entrer en ligne de compte lorsque la question se pose après l'échéance de l'horizon de planification de quinze ans applicable aux zones à bâtir » (Thierry TANQUEREL in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation n° 49 ad. Art. 21). En l'espèce, l'éventuel changement de positionnement de la commune est intervenu trois ans seulement après qu'elle ait, par deux

fois, donné son accord à la démolition et à la construction, soit en mars et novembre 2018 à la suite du concours d'architecture. La teneur des déclarations des représentants du patrimoine devant la commission des pétitions du Grand Conseil en février 2020, relève la même problématique d'évolution des opinions. Ainsi, Monsieur Benoît DUBESSET, architecte, président de la CMNS, a « rappell[é] que cette pétition arriv[ait] très tard dans un processus longuement développé. L'ensemble d'immeubles de cette parcelle était recensé en 1991 comme objet à préserver. De nombreuses villas [avaie]nt disparu dans le périmètre du Petit-Lancy pour laisser la place à des barrettes "façon service de l'urbanisme". La CMNS regrettait que le recensement de 1991 qui reconnaissait des qualités intrinsèques à ce périmètre ait été oublié avec le temps. C'était ce qui avait permis au propriétaire de lancer un projet au mépris d'un recensement qui avait valeur de décision paraphée par le canton. La CMNS comprenait le principe de la densification en ville, mais aimerait que des îlots historiques soient préservés afin de conserver des strates historiques, ainsi que des îlots de végétation. Madame Valérie HOFFMEYER CUTTAT architecte paysagiste, membre de la CMNS rappelait que, quatre ans auparavant, il n'y avait pas encore cette sensibilité qui se dégageait à présent. La manière d'aborder ces problématiques était plus frontale que de nos jours. La pétition intervenait en toute fin de procédure. Il était dès lors difficile de faire quelque chose » (séance du vendredi 28 février 2020 À 14H ; 2e législature - 2e année - 10e session - 54e séance ; Rapport P 2073-A p5/36).

- 16/18 - A/3088/2020 En conséquence, l'autorisation de construire délivrée respecte le PLQ en application de l'art. 2 al. 1 let. a LGZD, les circonstances ne s'étant pas modifiées au sens des art. 21 LAT et 13A LaLAT. C'est d'ailleurs ce qu'avait retenu le SPI dans son préavis, favorable, du 19 février 2018. Par ailleurs, 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 pour autant que l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité soient respectés et dans la mesure où la construction de logements supplémentaires le justifie (art. 3 al. 5 LGZD). Il n'est pas allégué de violation d'indices et la construction de logements est justifiée, étant l'un des objectifs d'urbanisation du PDCn 2030. Même à suivre le TAPI et à considérer que l'adoption d'un nouveau PLQ était nécessaire, le DT était autorisé à y renoncer. En effet, à teneur de l'art. 2 al. 2 LGZD, le Conseil d'État, soit pour lui le DT (art. 5 al. 2 RGZD entré en vigueur le 3 mars 2021), peut renoncer à un PLQ, après consultation du Conseil administratif, dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés (let. c) ou pour des projets de constructions ou installations conformes au 1er prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département (let. e). Les deux hypothèses, alternatives, sont réalisées en l'espèce. De surcroît, le Conseil administratif a dûment été consulté, la loi n'imposant pas son accord. Le jugement querellé a d'ailleurs, à juste titre, rappelé cette volonté du Législateur et cité les travaux préparatoires de l'art. 2 LGZD y relatifs. À raison, le TAPI a jugé qu'une annulation de l'autorisation de construire, au seul motif que l'arrêté du département a été prononcé en cours de procédure, serait du formalisme excessif. Il a été soumis aux parties, lesquelles ont pu s'exprimer sur son contenu, étant encore rappelé que le DT avait, par arrêté du 20 août 2020, antérieurement à la délivrance des autorisations querellées, autorisé l'application des normes de la ZD3 aux bâtiments prévus par la DD 7_____. Le grief de la recourante sera, partant, écarté et le recours rejeté.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la propriétaire, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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