

GE_GERICHTE A/350/2012 vom 8. April 2014

GE Cour de justice, 2014-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_350_2012

FR: GE_GERICHTE A/350/2012 du 8 avril 2014

IT: GE_GERICHTE A/350/2012 del 8 aprile 2014

Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS; PLAN D'AFFECTATION; RÉVISION(PLAN D'AMÉNAGEMENT); EFFET ANTICIPÉ; PERMIS DE CONSTRUIRE; APPLICATION RATIONE TEMPORIS; ABUS DE DROIT; INTÉRÊT PUBLIC; PESÉE DES INTÉRÊTS | Refus conservatoires de délivrer des autorisations de construire un bâtiment industriel dans le périmètre PAV, en raison d'un projet de modification des limites de zones prévoyant une affectation mixte pour le secteur en cause ; réactivation de ces demandes d'autorisations à l'échéance du délai de deux ans ; adoption et entrée en vigueur du changement d'affectation précité en cours d'instruction des nouvelles demandes ; secondes décisions de refus d'autorisations de construire confirmées par la chambre administrative, non en tant que nouveaux refus conservatoires, mais en application du nouveau droit. | LaLAT.13B

Erwägungen

E. 2

. Il ne s'agissait pas d'une construction de peu d'importance (art. 3 al. 1 de la loi n° 10'788). Le projet ne prévoyait pas d'affectation mixte. En refusant de délivrer les autorisations de construire sollicitées, le département n'avait donc fait que se conformer à la loi n° 10'788, laquelle exigeait notamment que les constructions et installations soient précédées de l'adoption de PLQ PAV. Il n'était dès lors pas nécessaire d'examiner si les conditions d'un refus conservatoire de ces mêmes autorisations, telles que prévues par l'art. 13B LaLAT, étaient en outre réalisées. 30) Par acte du 29 janvier 2013, Electro-Matériel a recouru auprès de la chambre administrative contre ce jugement, concluant à son annulation, ainsi qu'à celle des décisions de refus d'autorisations de construire n os DD 104'313 et DP 18'367 du 15 décembre 2011, au renvoi des dossiers au département pour qu'il délivre celles-ci et à l'allocation d'une indemnité pour les frais causés par la procédure de recours. Bien qu'elle eût retiré ses deux premières demandes en autorisation de construire, il ne pouvait être fait abstraction de ce que son projet de construction en deux étapes avait été soumis au département le 9 avril 2008 et que les deux nouvelles requêtes de mai 2011 portaient sur le même projet, seules des modifications de détail ayant été apportées. Les décisions de refus du 15 décembre 2011, qui se référaient expressément à l'art. 13B LaLAT, constituaient donc bien une seconde application de cette disposition et, partant, une utilisation réitérée du procédé permettant de bloquer un projet pour permettre l'adoption d'une modification du régime des zones. Selon la jurisprudence, le principe de l'interdiction de l'abus de droit proscrivait l'utilisation d'une institution en vue de la réalisation d'intérêts que cette disposition n'avait pas pour but de protéger. Il ne pouvait être question de faire supporter à un particulier les inconvénients d'une nouvelle réglementation lorsqu'une durée trop longue de la procédure, imputable à l'autorité, avait pour conséquence l'entrée en vigueur du

nouveau droit avant le prononcé de la décision. Dans un tel cas, l'ancien droit devait être appliqué. Elle pouvait légitimement prétendre à l'application de ce principe pour obtenir que ses demandes déposées le 4 avril 2008 (recte : le 9 avril 2008) soient jugées selon le droit en vigueur à ce moment-là. En sus du délai de deux ans durant lequel ses demandes avaient été bloquées, le traitement de celles-ci avait accusé un retard injustifié en automne 2011. Alors que le département avait recueilli l'ensemble des préavis à la fin du mois de juillet 2011, elle avait dû le mettre en demeure de statuer dans les dix jours pour que les décisions querellées soient finalement rendues le 15 décembre 2011. L'application de l'ancien droit se justifiait d'autant plus qu'elle s'était fondée sur les garanties données par la FTI pour développer son projet d'extension des bâtiments érigés sur le droit de superficie que cette fondation lui avait consenti. La FTI n'était certes pas le département, mais elle n'en demeurait pas moins mandatée par l'Etat de Genève pour l'acquisition, la valorisation et la gestion des terrains industriels, tandis que des représentants de l'Etat et des communes siégeaient dans son conseil d'administration. Ces circonstances confirmaient les rigueurs excessives qu'entraînerait l'application du droit en vigueur et la nécessité de les corriger conformément au principe de l'interdiction de l'abus de droit. Les décisions de refus du 15 décembre 2011 ne pouvaient pas se fonder sur la loi n° 10'788, pas plus qu'elles ne pouvaient appliquer une seconde fois l'art. 13B LaLAT. Le Tribunal fédéral avait insisté sur le fait qu'à l'expiration du délai de blocage, l'administré reprenait la libre disposition de son bien-fonds selon les normes de la zone existante, tandis que le législateur avait limité la durée de l'effet anticipé négatif. Si, à l'échéance de ce délai, il suffisait d'invoquer à nouveau cet effet, cela permettrait à l'autorité de prolonger indéfiniment le blocage, en violation de la loi et de la nature provisionnelle de la mesure en cause. Si le TAPI avait examiné les décisions querellées à la lumière de l'art. 13B LaLAT, il n'aurait eu d'autre choix que de les annuler tant elles violaient l'alinéa 2 de cette disposition. 31) Le 5 février 2013, le TAPI a transmis son dossier à la chambre de céans, sans formuler d'observations. 32) Le 14 mars 2013, le département a conclu au rejet du recours d'Electro-Matériel et à la confirmation de ses décisions de refus n os DD 104'313 et DP 18'367. Compte tenu du retrait des requêtes en autorisation de construire n os DD 102'040 et DP 18'367, les décisions de refus y relatives étaient devenues sans objet. La recourante ne pouvait donc plus tirer aucune conséquence juridique de ces décisions qui n'existaient plus. Elle ne pouvait donc pas considérer que les décisions de refus querellées du 15 décembre 2011 constituaient une seconde application de l'art. 13B LaLAT. Le droit applicable était bien celui entré en vigueur en 2011, en particulier la loi n° 10'788. La recourante ne pouvait pas se prévaloir de l'interdiction de l'abus de droit, dans la mesure où elle avait retiré ses premières demandes de 2008. De la même manière, les éventuelles computations de délais ne pourraient plus s'effectuer qu'à partir du 15 décembre 2011. La recourante ne pouvait pas ignorer que la FTI n'était pas compétente pour délivrer les autorisations de construire et que lorsqu'il statuait, le département devait tenir compte de l'ensemble des intérêts en présence, ainsi que des divers préavis. Les conditions d'un refus d'autorisation ordinaire étaient remplies : de par leur affectation purement industrielle, les projets de la recourante contrevenaient à l'affectation prévue par la loi n° 10'788. Sur le plan de la mobilité, de nombreuses études d'urbanisme en cours développaient un axe structurant de mobilité douce et d'espaces publics de loisirs et de détente sur la rue Boissonnas et prévoyaient d'élargir l'emprise de cette dernière, notamment sur la parcelle n° 2'627. La génération de trafic liée à la réalisation du projet n'était pas compatible avec les affectations et les aménagements décrits ci-dessus. Le nombre de places de stationnement projeté dépassait largement les nombres applicables

dans le centre-ville pour les activités, normes moins restrictives que celles envisagées pour le PAV. Sur le plan de la gestion des risques d'inondation, le réseau de canalisation était insuffisant pour accueillir une exploitation telle que celle envisagée par la recourante. Aucune responsabilité quant à l'écoulement du temps ne pouvait être imputée au département, compte tenu de l'ampleur du périmètre PAV. Ce dernier représentait un projet majeur pour Genève, dont la préparation nécessitait une planification conséquente et une adaptation des moyens législatifs et techniques. À de multiples égards, il présentait un caractère exceptionnel. La dimension du périmètre considéré, sa situation proche des deux centres-villes de Genève et Carouge et sa très bonne accessibilité actuelle et future en faisait le lieu de multiples opportunités pour une extension de la ville. Un travail important avait été fourni, aboutissant à l'adoption le 23 juin 2011 de la loi n° 10'788. Lors de l'adoption de l'art. 13B LaLAT, le législateur avait renoncé à traiter expressément la question de la durée conservatoire applicable à la réalisation d'objectifs d'urbanisme nécessitant l'adoption non seulement d'une modification des limites de zones, mais également d'un PLQ.

Précédemment, les art. 17 aLaLAT et 2a aLGZD limitaient cette durée à trois ans, soit deux années pour l'adoption du plan de zone et un an pour celle du PLQ. Le silence du législateur avait ouvert la voie à une durée maximale de quatre ans, soit deux ans pour le plan de zone et deux années supplémentaires pour le PLQ à compter du refus conservatoire. En l'espèce, il n'y avait pas à tenir compte des premiers refus conservatoires de 2008, dans la mesure où la recourante avait retiré ses premières demandes. En tout état de cause, le délai de deux ans avait été suspendu de longs mois, suite au référendum déposé contre la délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 13 mai 2009. La procédure avait ensuite été reprise par l'ouverture d'une nouvelle enquête publique du 7 avril au 7 mai 2010 et l'adoption d'une nouvelle délibération par ce même conseil le 13 octobre 2010, cette fois-ci non contestée. Dans la mesure où le projet de la recourante était de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme relatifs au développement du PAV, qui seraient matérialisés par des PLQ PAV prévus pour chaque secteur, les conditions d'un refus conservatoire au sens de l'art. 13B LaLAT apparaissaient, à titre subsidiaire, remplies. 33) Le 15 avril 2013, Electro-Matériel a persisté dans ses conclusions du 29 janvier 2013. Le département faisait preuve de mauvaise foi en soutenant qu'en retirant ses deux premières requêtes en autorisation de construire, elle leur avait ôté toute existence juridique. À l'audience de première instance, son intention n'avait pas été de faire table rase de la première procédure qui avait conduit aux décisions de refus de 2008. Elle souhaitait uniquement simplifier la procédure, dans la mesure où ses différentes demandes portaient sur le même projet (sous réserves de quelques modifications). Elle avait démontré que la loi n° 10'788 ne s'appliquait pas. À titre superfétatoire, seules les surfaces nouvellement créées par le projet, lesquelles faisaient l'objet de sa demande d'autorisation définitive, disposaient d'une affectation industrielle et commerciale pour permettre à son entreprise de se développer. Concernant le projet visé par sa demande d'autorisation préalable, l'affectation des surfaces créées n'était pas figée à ce stade. La loi n° 10'788, fût-elle applicable, n'empêcherait donc pas le département de délivrer l'autorisation préalable en cause, en spécifiant comme condition une affectation conforme aux proportions prévues pour le secteur E. L'argument tenant dans le dépassement du nombre de places de stationnement autorisées dans le PAV était fallacieux, puisqu'en l'état, il existait déjà des places de stationnement en surface sur sa parcelle. Son projet ne faisait que déplacer ces places de stationnement en sous-sol sans en créer de nouvelles. Prétendre que le réseau de canalisations existant ne pouvait pas absorber son projet était également erroné. L'exploitation de son entreprise ne consommait pas d'eau.

L'extension du bâtiment existant n'ajouterait donc pas d'autres charges aux canalisations d'évacuation des eaux usées existantes que l'utilisation des sanitaires par le personnel, ce qui n'était manifestement pas de nature à surcharger le réseau. S'agissant des eaux claires, la parcelle n° 2'627 était actuellement entièrement étanche (bâtiment et surfaces extérieures goudronnées). Il n'était donc pas possible de charger davantage le réseau d'évacuation des eaux claires qu'actuellement. L'attitude du département, qui cherchait à justifier ses décisions par tous les moyens, fussent-ils de mauvaise foi et en contradiction flagrante avec la réalité, paralysait le développement de ses activités depuis maintenant cinq ans. 34) Le 16 mai 2013, le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle des parties. Selon la recourante, c'était à la requête du TAPI et pour faciliter le travail de celui-ci qu'elle avait accepté de retirer ses demandes d'autorisation de 2008. Elle n'avait pas imaginé que le TAPI en tirerait la conclusion que ses demandes d'autorisation de 2011 devaient être soumises au nouveau droit. Elle souhaitait rester dans le périmètre PAV car 82% de ses clients s'y trouvaient. La proposition de déplacement provisoire que le département lui avait faite ne s'était pas concrétisée, faute de parcelle disponible correspondant à ses besoins. L'affectation de la surélévation de son bâtiment n'avait jamais été discutée. Elle était désormais prête à envisager la création de logements pour autant que le superficiaire actuel (Amerdon) soit d'accord. À l'occasion de la demande en autorisation définitive de construire subséquente, les plans pourraient être modifiés pour créer des logements dans la partie surélevée du bâtiment. Le département a exposé que le pourcentage de 70% de logements à créer dans le périmètre PAV ne pourrait pas être atteint dans les secteurs parallèles à la route des Jeunes pour des questions de bruit. Des compensations seraient effectuées dans d'autres secteurs. Les PLQ PAV procéderaient à cette répartition des logements. Le PDQ PAV serait élaboré pour 2014. Les études d'échelle des PLQ PAV avaient démarré pour les secteurs E, F et G et devaient s'achever en 2015. La rue Boissonnas était destinée à être élargie sur ses deux côtés, moyennant la démolition de la moitié du bâtiment de la recourante. La surélévation projetée n'était pas adaptée à des logements au vu de ses accès (qui devaient être séparés de ceux d'une entreprise), de sa profondeur et de la typologie des locaux qui devaient répondre aux exigences de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05). Un immeuble de logements pouvait abriter une activité artisanale non bruyante et non polluante, pour autant toutefois que celle-ci n'engendre pas un trafic important. Or, des centaines de camions venaient s'approvisionner chaque jour chez la recourante. La recourante a précisé qu'elle n'était pas un fabricant, mais uniquement un distributeur de produits électriques et que ses clients venaient s'approvisionner dans ses locaux en camionnettes. Seuls deux à quatre camions lui livraient du matériel, en général le matin. 35) Le 27 mai 2013, le juge délégué a demandé au département de préciser la pièce, cas échéant l'éventuel projet de PLQ PAV, sur laquelle se fondaient ses déclarations concernant l'élargissement de la rue Boissonnas et la démolition partielle de l'immeuble de la recourante. 36) Par courrier du 14 juin 2013, le département a transmis à la chambre de céans un extrait de l'étude PAV effectuée par le bureau Arbane le 3 décembre 2012 et portant sur la parcelle de la recourante. Le 17 mai 2013, le comité de pilotage du PAV, comprenant des représentants de la Ville de Genève et de l'Etat de Genève, avait validé les projections y figurant. 37) Le 18 juin 2013, le juge délégué a transmis ces documents à la recourante, lui impartissant un délai au 12 juillet 2013 pour se déterminer, sans quoi la cause serait gardée à juger. 38) La recourante n'a pas donné suite à ce courrier. EN DROIT 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (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). Le jugement querellé a été notifié le 13 décembre 2012 et la recourante l'a reçu le 14 décembre 2012. Le délai de recours de 30 jours a donc commencé à courir le 15 décembre 2012. Il a été suspendu du 18 décembre 2012 au 2 janvier 2013 inclusivement (art. 63 al. 1 let. c LPA) et est parvenu à échéance le 29 janvier 2013, date à laquelle la recourante a déposé son mémoire auprès d'un office de poste. Partie à la procédure de première instance et destinataire des décisions de refus d'autorisation de construire à l'origine du jugement querellé, Electro-Matériel dispose en outre de la qualité pour recourir au sens de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA. La chambre de céans entrera donc en matière sur son recours. 2) Durant la procédure de première instance, Electro-Matériel a retiré ses demandes d'autorisation de construire n os DD 102'040 et DP 18'080 qu'elle avait initialement déposées le 9 avril 2008 et qui avaient fait l'objet de premières décisions de refus rendues par le département le 9 septembre 2008. Compte tenu de ce retrait, le TAPI a considéré à juste titre que les nouvelles décisions de refus rendues à l'égard de ces demandes le 15 décembre 2011 n'étaient plus litigieuses et a, partant, déclaré sans objet le recours y relatif. Les parties s'opposent pour le surplus sur les conséquences juridiques en résultant. Selon la recourante, ce retrait ne permettrait pas de faire abstraction du fait que son projet de construction a été déposé une première fois le 9 avril 2008 et que ses deux nouvelles requêtes en autorisation de construire déposées le 19 mai 2011 avaient, sous réserve de quelques modifications de détail, le même objet. Les décisions de refus du 15 décembre 2011 relatives à ces nouvelles requêtes consisteraient donc bien dans une seconde application de l'art. 13B LaLAT. L'autorité intimée considère au contraire que toutes ses décisions de refus d'autorisation de construire n os DD 102'040 et DP 18'367 seraient devenues sans objet en raison de ce retrait et qu'aucune conséquence juridique ne pourrait, partant, en être tirée. Ses décisions de refus n os DD 104'313 et DP 18'367 du 15 décembre 2011 ne consisteraient donc pas dans une seconde application de l'art. 13B LaLAT. 3) Entré en vigueur le 29 mai 2004, l'art. 13B LaLAT a la teneur suivante : a. Lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 LCI (...) (al. 1). Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force (al. 2). Le délai cité à l'alinéa 2 est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation ; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal (al. 4). b. L'adoption de cette disposition visait à harmoniser les différentes mesures conservatoires pouvant être prises en vue de l'adoption d'un plan d'affectation du sol. Techniquement, il s'agissait, pour l'essentiel, d'inscrire dans la LaLAT une seule et unique disposition relative aux mesures conservatoires prises dans l'attente de l'adoption d'un plan d'affectation spécial visé par l'art. 13 LaLAT, reprenant en substance le contenu des différentes dispositions existantes, dont notamment l'art. 17 aLaLAT, et d'abroger celles-ci (MGC 2000/XI p. 10'217 ss, 10'222-10'224). c. Le refus conservatoire constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en

paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation. La mesure assure le travail de révision contre les risques représentés par les projets de construction soumis à autorisation qui pourraient le menacer. Le refus vise à maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation, comme le fait la mesure générale de la zone protégée, prévue à l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; ATA/106/2013 du 19 février 2013 consid. 4b ; ATA/683/2012 du 9 octobre 2012 consid. 4 ; ATA/156/2011 du 8 mars 2011 ; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. 1, 2 e éd., 1994, p. 180 ss ; Manuel BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, p. 180-183). d. L'art. 13B LaLAT accorde au département une grande marge d'appréciation que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus (art. 61 al. 2 LPA). Comme d'autres restrictions à la garantie de la propriété, une décision de refus conservatoire doit toutefois reposer sur un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.) et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Ce dernier exige notamment qu'une mesure d'effet anticipé négatif ne paralyse pas un projet qui ne compromet pas la planification envisagée (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_528/2011 du 27 avril 2012 concernant une disposition vaudoise similaire à l'art. 13B LaLAT). e. Selon le Tribunal fédéral, ces mesures provisionnelles ont leur raison d'être tant que le changement d'affectation n'est pas encore décidé. A cause de leur nature provisoire et accessoire, elles cessent en principe de déployer leurs effets quand la procédure principale prend elle-même fin ; c'est pourquoi on ne saurait concevoir un tel « effet anticipé négatif » après l'approbation du nouveau plan, ou le cas échéant, après une décision de l'autorité de planification renonçant à la modification du plan précédent. En outre, la législation cantonale prévoit généralement que ces mesures provisionnelles prennent fin par l'écoulement du temps si la procédure de planification n'est pas achevée suffisamment rapidement (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 publié in SJ 2002 I 318 ; ATA/156/2011 précité consid. 6c ; ATA/718/2003 du 30 septembre 2003). En l'espèce, les demandes d'autorisation de construire n os DD 102'040 et DP 18'080 ont fait l'objet de premières décisions de refus conservatoires en date du 9 septembre 2008. Sur recours d'Electro-Matériel, ces décisions ont été confirmées tant par la commission que par la juridiction de céans, celle-ci ayant considéré que les conditions d'application de l'art. 13B LaLAT étaient remplies (ATA/457/2010 précité). Le délai de deux ans au sens de l'art. 13B al. 2 LaLAT a donc commencé à courir le 9 septembre 2008. Il a été suspendu du 22 juillet 2009 au 23 décembre 2009, soit à compter de l'arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement d'un référendum municipal contre le préavis favorable de la Ville de Genève à l'égard du projet de modification des limites de zones, jusqu'au jour où le même Conseil d'Etat a annulé la votation communale prévue sur cet objet (art. 13B al. 4 LaLAT). Il est parvenu à échéance le 11 février 2011 (soit deux ans après les premières décisions de refus conservatoire auquel on ajoute les 155 jours de suspension précités). À cette date, aucun projet de modification des limites de zones du périmètre PAV n'avait été adopté par le Grand Conseil. La recourante avait donc repris la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectations du sol en vigueur (art. 13B al. 2 in fine LaLAT). A cet effet, elle a déposé deux nouvelles demandes en autorisation de construire n os DD104'313 et DP 18'367, le 19 mai 2011. Comme sa lettre de couverture du 16 mai 2011 l'indiquait clairement, le projet de construction présenté correspondait à celui de 2008, hormis des modifications apportées à la sortie et à l'entrée du parking faisant suite aux préavis recueillis durant la première procédure. La démarche consistait ainsi dans une réactivation de ses précédentes demandes suite à l'écoulement du délai de deux ans prévu

par l'art. 13B al. 2 LaLAT. Par courriers du 7 octobre et 7 décembre 2011, la recourante a parallèlement réactivé ses demandes en autorisations de construire n os DD 102'040 et DP 18'080, en exigeant la délivrance de celles-ci. Ce sont ces nouvelles demandes en délivrance des autorisations de construire initialement formées en 2008 que la recourante a ensuite retirées en audience du 12 septembre 2012. Elle n'a en revanche pas fait de même concernant ses demandes en autorisations de construire n os DD 104'313 et DP 18'367 qui, comme indiqué ci-dessus, consistaient également dans une réactivation de ses requêtes de 2008. Le retrait précité n'a ainsi pas eu pour effet d'ôter toute existence juridique ni de rendre sans objet les décisions de refus d'autorisation de construire du 9 septembre 2008 que la juridiction de céans a par ailleurs confirmées. La chronologie précitée démontre en effet que la recourante n'a jamais retiré ses requêtes initiales en autorisations de construire du 9 avril 2008, mais uniquement celles du 7 octobre et du 7 décembre 2011 qui consistaient dans une réactivation de ces dossiers. La légalité des décisions de refus d'autorisations de construire n os DD 104'313 et DP 18'367 du 15 décembre 2011 doit, en conséquence, s'apprécier à l'aune de cet historique.

4) Selon leur texte, les refus d'autorisations de construire du 15 décembre 2011 auraient été rendus en application de l'art. 13B LaLAT. Cette disposition n'est toutefois pas susceptible d'en constituer le fondement. En effet, dans la mesure où la loi de modification des limites de zones n° 10'788 était en vigueur lorsque le département a statué, des refus conservatoires fondés sur ce plan d'affectation n'auraient, conformément à la jurisprudence, pas de raison d'être, ni d'objet. Si le département entendait plutôt prendre de telles mesures provisionnelles pour protéger le processus d'adoption des PLQ PAV, la juridiction de céans serait contrainte de constater que le délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT est parvenu à échéance le 15 décembre 2013 et que, faute d'adoption de tels plans d'affectation spéciaux, la recourante aurait repris la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur.

5) Il reste à déterminer si les refus d'autorisations de construire prononcés par le département disposent d'un autre fondement, ce qui suppose de résoudre la question du droit applicable.

a. En principe, le nouveau droit s'applique à toutes les situations qui interviennent depuis son entrée en vigueur. Les procédures administratives contentieuses et non contentieuses se prolongeant sur une certaine durée, il se peut qu'un changement de droit intervienne alors que la procédure est encore pendante. Se pose alors la question de savoir si le cas doit être tranché selon l'ancien droit, en vigueur au moment où la procédure s'est ouverte, ou bien selon le nouveau droit, en vigueur au moment où l'autorité statue (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 132, n. 403).

b. Concernant les autorisations faisant suite à une requête, le droit applicable est en principe celui qui est en vigueur au moment où la décision est prise, à défaut d'une disposition transitoire réglant différemment la question. Dès lors qu'une telle décision vise à régler un comportement futur, il n'y a en effet pas de raison de ne pas appliquer le droit en vigueur au moment où la légalité de ce comportement se pose (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 133 n. 410 et la jurisprudence citée).

c. Récemment encore, le Tribunal fédéral a confirmé ce principe, tout en réservant les circonstances particulières tenant dans la protection de la bonne foi ou dans un retard injustifié à statuer. Dans de tels cas, il se justifie d'appliquer l'ancien droit, lorsque ce dernier est plus favorable à l'administré, sauf à ce que l'ordre public ou un motif d'intérêt public très important n'impose l'application de la nouvelle règle (ATF 139 II 263 consid. 6 à 8 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 133 n. 411).

d. Quant à l'autorité judiciaire de recours, elle doit en principe 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,

justifie une application immédiate du nouveau droit entré en vigueur dans l'intervalle (Arrêt du Tribunal fédéral 1P_421/2006 du 15 mai 2007 consid. 3.4.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 134 n. 412 et les références citées). 6) Lorsque le département a statué le 15 décembre 2011 sur les requêtes en autorisations de construire querellées, la loi n° 10'788 du 23 juin 2011 était en vigueur depuis le 30 août 2011. L'autorité intimée devait donc apprécier le projet présenté par la recourante à l'aune de cette nouvelle législation. a. Selon l'art. 1 al. 6 de la loi n° 10'788, il est construit, à l'échelle de l'ensemble du périmètre, un nombre de nouveaux logements équivalant au nombre d'emplois créés, sur la base d'environ 70% de nouvelles surfaces brutes de plancher pour l'habitat et 30% pour les activités, hors équipements publics. b. Les terrains compris dans le périmètre du plan font l'objet d'un PDQ PAV, valant plan directeur localisé au sens de l'art. 10 al. 1 LaLAT et produisant les effets visés à l'art. 10 al. 8 LaLAT (art. 2 al. 1 et 2 de la loi n° 10'788). L'Etat de Genève et les communes concernées mettront tout en oeuvre pour adopter le PDQ PAV dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de la présente loi, selon un planning convenu entre eux (art. 2 al. 4 de la loi n° 10'788). c. A l'intérieur du périmètre du plan, les constructions et installations, sous réserve de celles portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires et des cas visés à l'art. 2 al. 2 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), doivent être précédées, dans tous les secteurs, de l'adoption de plans localisés de quartier, dits « PLQ PAV », ainsi que d'un règlement de quartier conforme à l'art. 4 LGZD (art. 3 al. 1 de la loi n° 10'788). d. La parcelle n° 2'627 est comprise dans le secteur E (Acacias Ouest), délimité entre la route des Jeunes, la rue François-Dussaud, le prolongement de la rue Adrien-Wyss, la rue Eugène-Marziano et une partie de la rue Boissonnas. Ce secteur est affecté à une zone de développement 2 dévolue à une affectation mixte, comportant des logements, des activités tertiaires, des entreprises sans nuisances ou moyennement gênantes (art. 4 al. 5 de la loi n° 10'788). En l'espèce, deux motifs justifiaient de refuser les autorisations de construire sollicitées par la recourante : d'une part, son projet n'est pas conforme à l'affectation prévue pour la parcelle n° 2'627 ; il porte sur la construction de bâtiments entièrement dévolus à des activités industrielles, alors que l'art. 4 al. 5 de la loi n° 10'788 destine le secteur à une « affectation mixte ». D'autre part, aucun PLQ PAV ne régit le secteur E en cause, alors que l'art. 3 al. 1 de la loi n° 10'788 conditionne la délivrance d'autorisations de construire à l'adoption préalable d'un tel plan s'agissant de constructions qui, comme celles de la recourante, ne sont pas de peu d'importance. En bonne application de la loi n° 10'788, il se justifiait donc de refuser les autorisations de construire sollicitées sous nos nos DD 104'313 et DP 18'367, sans que la chambre de céans n'ait au surplus à vérifier la conformité du projet au RPSFP ou au droit en vigueur en matière de gestion des eaux et de risques d'inondation. 7) La recourante soutient toutefois que l'application de la loi n° 10'788 contreviendrait en l'espèce au principe de l'interdiction de l'abus de droit et que son projet devrait, partant, être autorisé en application des normes régissant la zone industrielle et artisanale préexistante. Dans le jugement querellé, le TAPI a considéré à juste titre que le département avait statué sur les requêtes en autorisation de construire du 19 mai 2011 dans un délai raisonnable. Il n'apparaît pas que l'autorité intimée aurait volontairement retardé le traitement de ces requêtes pour permettre à la loi n° 10'788 d'entrer en vigueur, ni que l'instruction de ces dossiers aurait trop duré. Dans la mesure où plusieurs services (mobilité, géologie et police du feu) avaient sollicité des compléments ou rendu des préavis réservés (sans rapport avec l'art. 13B LaLAT) à l'égard du premier projet de la recourante, il se justifiait en effet de soumettre les secondes requêtes, qui portaient sur le même projet moyennant quelques modifications, à de

nouveaux préavis. La seconde instruction s'est déroulée sur un peu plus de trois mois, soit du 19 mai 2011 au 23 août 2011, date où le dernier préavis sollicité a été rendu par la direction générale de l'eau. Dans l'intervalle, divers compléments ont été sollicités de la recourante qui a encore modifié son projet le 17 novembre 2011, alors que la loi n° 10'788 était en vigueur depuis plus de deux mois. Un cas d'abus de droit, tel que celui que la jurisprudence et la doctrine évoquent habituellement pour justifier une entorse au principe de l'application du droit en vigueur au moment où l'autorité statue, ne peut donc pas être retenu. L'on rappellera que le délai prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT n'a toutefois pas été respecté dans le présent cas d'espèce, puisque la loi n° 10'788 a été adoptée plus de deux ans après que le projet de la recourante ait essuyé des premiers refus conservatoires. La question se pose ainsi de savoir si cette circonstance n'empêche pas ou ne rend pas abusive à elle seule l'application du nouveau droit qui a été adopté et qui est entré en vigueur entre le moment où la recourante a réactivé ses demandes en autorisation de construire et celui où l'autorité intimée a statué. A la lecture des travaux préparatoires de l'art. 13B LaLAT cités ci-dessus, il n'apparaît pas que le législateur ait envisagé ce cas de figure particulier. La jurisprudence n'a de même pas eu l'occasion de trancher la question, dont la solution dépend nécessairement des circonstances. Dans l'Arrêt du Tribunal fédéral 1P_421/2006 portant sur un litige vaudois, une demande de permis de construire avait, comme dans la présente espèce, fait l'objet d'un premier refus conservatoire, puis avait été renouvelée avant l'adoption du nouveau droit. Ce dernier n'avait toutefois été adopté qu'après que la municipalité eut rendu un second refus conservatoire. Dans cette situation, le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était pas arbitraire d'accorder la priorité au droit applicable lors des deux décisions successives de la municipalité concernant la demande de permis de construire. Une telle solution tenait compte du caractère exceptionnel, et nécessairement limité dans le temps, de l'effet anticipé négatif d'une norme en voie d'élaboration. En pareille cas, la pesée des intérêts n'était donc pas comparable à ce qu'il y avait lieu d'effectuer dans une situation « ordinaire » de changement de législation durant la procédure de recours. Dès lors, la juridiction précédente pouvait sans arbitraire considérer qu'il incombait à la municipalité de statuer sur la demande de permis de construire en application de l'ancien droit, compte tenu de l'écoulement du délai de validité du premier refus conservatoire. Dans le cas d'espèce, les premières décisions de refus conservatoire du 9 décembre 2008, suivies du non-respect du délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT, ont porté une atteinte sérieuse à la garantie de la propriété du titulaire du droit de superficie n° 2'652. Elles ont paralysé l'application des normes régissant la zone industrielle et artisanale durant deux ans et demi, soit jusqu'à l'entrée en vigueur, le 30 août 2011, du nouveau régime d'affectation instauré par la loi n° 10'788, et ont concrètement empêché la recourante de développer ses activités. Une telle atteinte poursuivait néanmoins un intérêt public important consistant dans la mise en oeuvre du projet PAV, dont la loi n° 10'788 représente la prémisse. Ce projet est, en effet, porteur d'enjeux considérables dans la mesure où il vise à réaménager une large zone industrielle, sise au coeur des Villes de Genève et de Carouge, en un quartier urbain dévolu à une affectation mixte et comprenant une importante part de logements qui souffrent de pénurie. Les études en cours en vue de l'élaboration du futur PDQ PAV (art. 2 de la loi n° 10'788) et des PLQ PAV montrent en outre que les requêtes en autorisations de construire de la recourante ne sont pas compatibles avec l'une des lignes directrices de ce projet qui consiste à élargir l'emprise de la rue Boissonnas, notamment sur la parcelle n° 2'627, pour y réaliser un axe structurant de mobilité douce et d'espaces publics de loisirs et de détente. Appliquer la loi n° 10'788 représente donc le seul

moyen d'empêcher qu'une composante importante du projet PAV ne soit compromise, conformément au principe de la proportionnalité. Au vu de ce qui précède, les conditions pour déroger au principe de l'application du droit en vigueur au moment où l'autorité statue n'apparaissent pas réunies. En dépit du dépassement du délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT, l'ancien droit ne peut être appliqué aux requêtes en autorisation de construire de la recourante, tant il compromettrait en l'espèce les importants objectifs d'urbanisme poursuivis par la loi n° 10'788. 8) En conséquence, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge d'Electro-Matériel qui succombe (art. 87 al.1 LPA). Pour le même motif, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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