

GE_GERICHTE A/4257/2022 vom 6. Februar 2024

GE Cour de justice, 2024-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_4257_2022

FR: GE_GERICHTE A/4257/2022 du 6 février 2024

IT: GE_GERICHTE A/4257/2022 del 6 febbraio 2024

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 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 ■ LPA ■ E 5 10).!

E. 2

Les recourantes se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues, en l'absence d'une motivation suffisante du jugement sur leur grief de violation de l'art. 3 al. 4 LExt.!

E. 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 le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 146 II 335 consid. 5.1 ; 142 II 154 consid. 4.2). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; ATF 138 I 232 consid. 5.1).!

E. 2.2

La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2022 du 8 mars 2022 consid. 2.3). Une réparation devant l'instance de recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1). La réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 3.1). Elle peut se justifier en présence d'un vice grave notamment lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1). Enfin, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de la violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir eu le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/949/2021 du 14 septembre 2021 consid. 5b et les références).!

E. 2.3

En l'espèce, les recourantes relèvent à juste titre que ce grief n'a pas été traité par le TAPI. Toutefois, elles ont pu se rendre compte de la portée du jugement et recourir en connaissance de cause. Même à considérer que leur droit d'être entendues aurait été violé par le TAPI, la violation aurait été réparée devant la chambre de céans, devant laquelle les recourantes ont pu exposer en détail leur argumentation dans trois écritures. Le grief sera rejeté.

E. 3

Selon la doctrine et la jurisprudence, en droit de la construction, la loi applicable est celle en vigueur au moment où statue la dernière instance saisie du litige. La jurisprudence admet ainsi d'une façon générale qu'une demande d'autorisation de bâtir déposée sous l'empire du droit ancien soit examinée en fonction des dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit ; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 101 Ib 297 consid. 2b ; ATA/653/2014 du 19 août 2014 ; ATA/56/2013 du 29 janvier 2013). En statuant sur une demande d'autorisation suivant des prescriptions devenues obligatoires après son dépôt, le juge ne tombe pas dans l'arbitraire, ni ne viole une disposition impérative ou la garantie de la propriété (ATF 107 Ib 133 consid. 3 ; ATA/653/2014 précité).

E. 4

Les recourantes invoquent une violation de la ratio legis de l'art. 3 al. 4 LExt, adopté le 23 janvier 2015 et entré en vigueur le 21 mars 2015. La question qui se pose consiste à déterminer si l'art. 3 al. 4 LExt, dans sa teneur depuis le 21 mars 2015, singulièrement la condition « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés » autorise une dérogation au PLQ de 1995 pour l'autorisation litigieuse.

E. 4.1

À teneur de la disposition litigieuse, « les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent être conformes aux plans localisés de quartier adoptés en application de l'art. 2. Toutefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le plan localisé de quartier, le département peut admettre, ou même prescrire s'agissant du nombre de places de parcage pour autant que ce nombre ne varie pas de plus de 10%, 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 mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général, notamment la construction de logements supplémentaires, le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments d'équipement de base visés à l'al. 2, let. b » (art. 3 al. 4 LExt). L'art. 2 LExt a la teneur suivante : « Sont réservées les dispositions de la loi du 23 juin 2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, dans le secteur dit le quartier « Praille-Acacias-Vernets », selon le plan N° 4 _____, visé à l'art. 1 de celle-ci ».

E. 4.2

En l'espèce, le projet est situé en zone 3 ordinaire et ne fait aucune référence à des normes d'une zone de développement. La première phrase de l'art. 3 al. 4 LExt ne trouve en conséquence pas application. La question peut dès lors se poser de savoir si le reste de l'alinéa s'applique. La seconde phrase comprend la condition, litigieuse, de « pour autant que l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité soient respectés ». La définition

de l'IUS et de l'ID se trouvent dans la LGZD. La valeur de l'indice à respecter en zone ordinaire 2, 3, 4A et 4B n'est, contrairement à ceux applicables en ZD, pas fixée dans une loi mais ressort du Plan directeur cantonal (ci-après : PDCn). Par ailleurs, la LExt ne précise pas ce qu'il advient de PLQ anciens n'indiquant ni ID ni IUS, la disposition transitoire de la LExt se limitant à préciser que la teneur de l'art. 3 al. 1 LExt, portant sur le contenu des PLQ, qui prévalait avant le 21 mars 2015 reste applicable aux PLQ adoptés ou aux projets de PLQ mis à l'enquête publique avant cette date (art. 35 al. 4 LExt). Dans ces conditions, le texte légal doit être considéré comme n'étant pas absolument clair, ce d'autant qu'il est strictement identique à l'art. 3 al. 5 LGZD, et n'opère aucune distinction entre les zones ordinaires et les zones de développement, alors même que la LExt traite des zones ordinaires (art. 1 al. 1 LExt) et que la LGZD concerne les ZD (art. 1 LGZD).

E. 5

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 148 II 299 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_293/2022 du 20 janvier 2023 consid. 5.1 ; ATA/182/2023 du 28 février 2023 consid. 5.4). Le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 147 III 78 consid. 6.4). Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 146 IV 249 consid. 1.3). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 144 III 58 consid. 4.1.3.1) ou plus généralement au droit supérieur (ATF 147 IV 182 consid. 2.1).

E. 5.1

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs objectifs de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 147 V 242 consid. 7.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 8.1 ; ATA/573/2022 du 31 mai 2022 consid. 6a).

E. 5.2

S'agissant plus spécialement des travaux préparatoires, bien qu'ils ne soient pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le juge, ils ne sont pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme (ATF 146 V 87 consid. 7.2.2). Les travaux préparatoires ne seront toutefois pris en considération que s'ils donnent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils ont trouvé expression dans le texte de la loi (ATF 122 III 469 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_939/2011

du 7 août 2012 consid. 4).!<endif>!<if>

E. 6

L'interprétation systématique impose de placer l'art. 3 al. 4 LExt dans son contexte, en lien avec les autres dispositions légales pertinentes. !<endif>!<if>

E. 6.1

Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). !<endif>!<if> Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 LAT). Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT).

L'autorisation est délivrée si : a) la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ; b) le terrain est équipé (art. 22 al. 2 LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Le droit cantonal règle les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 23 LAT).

E. 6.2

Conformément à l'art. 2 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du PDCn, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDCn et à son concept de l'aménagement cantonal. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé (art. 11 al. 1 LaLAT).!<endif>!<if> L'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones peuvent être précisés par divers types de plans et règlements, dont notamment les PLQ visés par la LExt et par la LGZD (art. 13 al. 1 let. a LaLAT).

E. 6.3

En vue d'assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires, le Conseil d'État peut, au fur et à mesure des besoins, adopter, modifier ou abroger des PLQ (art. 1 al. 1 LExt). !<endif>!<if> L'art. 3 LExt précise le contenu des PLQ. Depuis le 21 mars 2015, un PLQ doit notamment contenir « un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du département, l'IUS et l'ID » (art. 3 al. 1 let. g LExt). La LExt dans sa teneur en vigueur jusqu'au 20 mars 2015 ne faisait pas mention de ces deux indices. Selon l'art. 35 al. 4 LExt précité (consid. 4.3), la teneur de l'art. 3 al. 1 LExt qui prévalait avant le 21 mars 2015 reste applicable aux PLQ adoptés ou aux projets de PLQ mis à l'enquête publique avant cette date.

E. 6.4

La LGZD fixe les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des ZD affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone. Le Conseil d'État peut également autoriser des activités artisanales dans les ZD précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1 LGZD).!<endif>!<if>

E. 6.4.1

Elle définit, depuis le 15 mars 2014, notamment les IUS et ID. Elle en précise les valeurs minimales pour les zones de développement. L'ID est le rapport entre la SBP destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir, soit la surface totale du périmètre concerné, dont sont déduites les surfaces vouées à la circulation externe et au raccordement et celles vouées aux espaces et aux équipements publics d'une certaine importance, répondant au minimum aux besoins d'un quartier, par exemple une école, un mail ou un parc public. Cet indice sert à déterminer la densité des surfaces constructibles pour le logement et les activités (art. 2A al. 1 LGZD). Un ID minimal est applicable en ZD. Il est de 1,8 en ZD 3 (art. 2A al. 2 let. b LGZD). Les PLQ ou les autorisations de construire délivrées en application de l'art. 2 al. 2 doivent respecter cet ID minimal. Ils peuvent toutefois s'en écarter si des raisons de qualité urbanistique ou architecturale le justifient, en particulier dans le cadre d'un plan directeur de quartier ou d'un concours au sens des let. d et e de cette même disposition, ou si la protection du patrimoine ou un autre motif d'intérêt général l'impose (art. 2A al. 3 LGZD). L'IUS est le rapport entre la SBP destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir. Cet indice est utilisé en particulier dans les PLQ ou les autorisations de construire délivrées en application de l'art. 2 al. 2 (art. 2A al. 4 LGZD). Sont réservés les IUS fixés par les plans d'affectation du sol adoptés avant le 16 mai 2013 ou par les projets de plans d'affectation du sol mis à l'enquête publique avant cette date (art. 2A al. 5 LGZD).

E. 6.4.2

L'introduction de l'IUS et de l'ID en mars 2014, n'a pas impliqué de modification de l'ancien art. 3 al. 5 (à l'époque : al. 4) LGZD et n'a pas introduit la condition du respect des deux indices. Depuis le 21 mars 2015, les projets de construction établis selon les normes d'une ZD doivent être conformes aux PLQ adoptés en application de l'art. 2 LGZD. Toutefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le PLQ, le département peut admettre que le projet s'écarte du plan, pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés et, dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général, notamment la construction de logements supplémentaires, le justifie (art. 3 al. 5 LGZD).

E. 6.4.3

Sont notamment réputés conformes au PLQ au sens de l'art. 3 al. 5 LGZD, les projets de construction prévoyant des implantations différentes de bâtiments, places extérieures ou garages souterrains à construire, mais respectant les aires d'implantation visées à l'al. 1 let. a et e (art. 3 al. 6 LGZD). Est réputée de peu d'importance et constitutive d'un motif d'intérêt général ou technique au sens de l'art. 3 al. 5 LGZD, justifiant que le projet de construction s'écarte d'un PLQ, la diminution du nombre de places de parcage pour tenir compte d'écarts des projets de construction par rapport au plan ou d'éventuelles modifications du règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés, du 17 mai 2023, en particulier des ratios de stationnement en matière de logements d'utilité publique, survenues postérieurement à l'adoption de ce plan (art. 3 al. 7 LGZD). Par ailleurs, depuis le 24 novembre 2009, dans les ZD 2 et 3, la surélévation d'immeubles en vue de permettre la construction de logements supplémentaires, en application des normes introduites le 22 février 2008 dans la LCI (loi sur les surélévations) est également constitutive d'un motif

d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte d'un plan localisé de quartier adopté avant le 24 novembre 2009 (art. 12 al. 3 LGZD, introduite le 24 novembre 2009).

E. 6.5

La LCI a été modifiée notamment par la loi sur les surélévations. L'art. 27 LCI, définissant les dimensions du gabarit en 3 e zone prévoit notamment qu'afin de permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit, à condition que celle-ci ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue ; il est notamment tenu compte du gabarit des immeubles voisins (al. 3). Les dispositions relatives, notamment, des PLQ au sens de la LExt et de la LGZD restent applicables (art. 27 al. 7 LCI).

E. 6.6

Il ressort de ce qui précède un « parallélisme » entre la LGZD pour les ZD et la LExt pour les zones ordinaires. L'art. 23 LAT exige une base légale expresse de droit cantonal pour prévoir des dérogations à la conformité à la zone. Jusqu'à la modification du 21 mars 2015, l'art. 3 al. 4 LExt remplissait cette fonction pour les PLQ des zones ordinaires. La deuxième phrase de l'art. 3 al. 4 LExt dans sa nouvelle teneur doit en conséquence s'appliquer en zone ordinaire même aux projets non « établis selon les normes d'une zone de développement » au sens de la première phrase, sous peine d'un risque d'absence de base légale cantonale aux éventuelles dérogations aux PLQ en zone ordinaire, conformément au parallélisme institué entre la LGZD et la LExt. Par ailleurs, si le texte de l'art. 3 al. 4 LExt est identique à celui de l'art. 3 al. 5 LGZD, la LExt ne définit pas les IUS et ID. Il faut se référer à l'art. 2A LGZD (al. 1 et 4 LGZD). La LExt n'y renvoie toutefois pas expressément. Si, au vu de ce qui précède, les al. 1 et 4 de l'art. 2A LGZD trouvent application pour la LExt, les al. 2 et 3 ne concernent que la LGZD. Or, la réserve de l'al. 5 en faveur des PLQ adoptés avant le 16 mai 2013 ne fait pas référence, à l'instar des al. 1 et 4 précités, aux ZD. Une interprétation systématique ne s'opposerait en conséquence pas à ce que les IUS fixés par PLQ en zone ordinaire adoptés avant le 16 mai 2013 soient réservés. Une interprétation systématique impose que la condition « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés » s'applique aux projets en zone ordinaire non « établis selon les normes d'une zone de développement », mais tendrait à tolérer des exceptions pour les PLQ en zone ordinaire adoptés avant le 16 mai 2013 vu la réserve de l'art. 2A al. 5 LGZD. La surélévation n'a toutefois été évoquée que dans les ZD, notamment la disposition transitoire de l'art. 12 al. 3 LGZD et n'a pas d'équivalent en LExt.

E. 7

L'interprétation historique impose d'examiner la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires en lien avec la modification de l'art. 3 al. 4 LExt. Ladite disposition a été modifiée dans le cadre du projet de loi modifiant la LGZD, intitulée « Réforme PLQ » (PL 11'305).

E. 7.1

Lors de son dépôt, le projet de nouvel art. 3 al. 4 LGZD avait la teneur suivante : « Les projets de construction concernant des parcelles comprises dans le périmètre d'un PLQ doivent être conformes à celui-ci. Toutefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le PLQ, le département peut admettre ou même prescrire, s'agissant du nombre de places de parcs de stationnement, que le projet s'écarte du plan

dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments d'équipement de base visés à l'al. 2 let. b ».

Il n'était fait mention ni des « projets selon les normes de la ZD » de la première phrase, ni des IUS et d'ID de la seconde. Les modifications proposées pour la LGZD (art. 5 al. 3) ne faisaient pas non plus mention de la condition litigieuse de « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés ».

E. 7.2

Selon l'exposé des motifs, le projet de « Réforme PLQ » avait pour buts de « faire évoluer le contenu minimum du plan d'affectation genevois » et de renforcer les moyens de maîtrise foncière, que ce soit pour faciliter la réalisation des PLQ ou celle d'équipements publics nécessaires à la collectivité (exposé des motifs PL 11'305, p. 14).

S'agissant de la LExt, il était indiqué qu'« en zone ordinaire, les PLQ sont facultatifs. Sauf circonstances exceptionnelles, telles que par exemple la fixation de hauteurs supérieures à celles en principe admissibles dans la zone considérée, le potentiel à bâtir des terrains préexiste avant l'adoption d'un éventuel PLQ. Seules les parcelles sises en zone de développement bénéficient d'un accroissement de leur potentiel à bâtir de par l'adoption d'un PLQ. Pour toutes sortes de raisons, telles que l'absence de possibilité pour les communes d'obtenir des cessions gratuites de terrains pour réaliser tant l'équipement technique que les équipements publics, de possibilité de percevoir des taxes d'équipements, de droit de préemption permettant une certaine maîtrise des prix de terrains, d'obligation des logements d'utilité publique et autres, la zone ordinaire n'a pas vocation à permettre la réalisation de grands projets d'urbanisation à très vaste échelle. Il est donc inutile de préciser ici – contrairement à ce qui est utile en zone de développement – la possibilité de créer à l'intérieur de vastes périmètres de PLQ facultatifs, des sous-périmètres voués à l'adoption ultérieure de PLQ de détail, impliquant des reports complexes de droits à bâtir d'une pièce urbaine à une autre, tel le secteur des Cherpines, par exemple. Le présent projet de loi renonce donc à introduire dans la LExt les dispositions identiques à celles prévues par les art. 3, al. 1, let. d, et 2, et 4, al. 1, let. d, 4 et 5 LGZD. Pour le reste, les modifications prévues pour les PLQ en zone de développement sont reprises pour les PLQ en zone ordinaire. Partant, le commentaire article par article des dispositions précitées de la LGZD vaut également pour les modifications des art. 3, al. 1 et 3, et 5, al. 4, de la LExt. » (exposé des motifs PL 11'305, p. 28ss).

E. 7.3

Le rapport de la commission d'aménagement du canton, de 162 pages, ne fait que peu mention de la LExt.

Un commissaire observait que la LExt connaît également l'instrument du PLQ, ce qui impliquait qu'un PLQ était possible non seulement en ZD, mais également en zones ordinaires ou protégées. L'attaché à la direction de l'OU avait fait remarquer qu'un PLQ pouvait certes être élaboré en zone ordinaire mais qu'il s'agissait d'une démarche facultative. Ceci n'était pas le cas en ZD. Il évoquait l'exemple du quartier de l'Étoile (PAV) qui, malgré une affectation en zone ordinaire, ferait l'objet d'un PLQ. Il s'agissait cependant là du seul cas d'importance où un PLQ avait été élaboré hors ZD (rapport de la commission PL 11'305, p. 8). Le commentaire article par article renvoie à l'exposé des motifs, ainsi qu'au commentaire des dispositions similaires de la LGZD. Au sujet de l'art. 3 al. 5 LGZD, ledit commentaire précise qu'« il apparaît en pratique que le changement d'affectation de SBP qu'un PLQ destine à des activités en des SBP destinées à des logements se heurte à des difficultés, quand bien même lesdites surfaces ne sont pas

encore bâties et la pénurie de logement qui sévit dans le canton de Genève paraît plaider en faveur de telles opérations de "reconversion". C'est afin de faciliter de telles démarches que la version de l'art. 3 al. 5 issue des travaux de la commission précise que la construction de logements supplémentaires est constitutive d'un motif d'intérêt général, justifiant que le projet s'écarte du plan. Pour autant, l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité doivent être respectés. C'est le lieu de rappeler que l'art. 2A prescrit des IUS et des indices de densité minimums à respecter en zone de développement. Autant les PLQ se doivent de prévoir autant que possible des indices élevés, autant il est important que, une fois fixés, ceux-ci soient respectés par les propriétaires et particuliers intéressés à développer le périmètre. Ceci afin d'éviter que la phase ultérieure des autorisations ne soit pas le théâtre d'une avalanche de dérogations, certes tentantes et sollicitées pour la bonne cause du logement, mais dispendieuses en temps et procédures judiciaires détournant le PLQ de sa vocation et dénoncées par la Cour des Comptes. À défaut, la crédibilité de l'instrument du PLQ et l'importance de 89/162 PL 3 _____ ■ A sa procédure d'adoption, tant sur le plan démocratique que procédural, perdrait de son sens ». Les dispositions transitoires adoptées lors de la « réforme PLQ » se limitent à préciser que la teneur de l'ancien alinéa portant sur le contenu des PLQ reste applicable aux PLQ adoptés avant le 21 mars 2015 (art. 12 al. 5 LGZD qui se réfère au contenu du PLQ de l'art. 3 al. 1 LGZD et art. 35 al. 4 LExt qui se réfère à l'art. 3 al. 1 LExt). Selon le commentaire article par article, cet alinéa, soit l'art. 12 al. 4 LGZD, devenu 5 dans la version définitive, n'appelait pas de commentaire particulier, « si ce n'est qu'il doit être interprété assez largement. Dans son esprit, il consiste à poser le postulat qu'en aucun cas les PLQ adoptés antérieurement à l'entrée en vigueur de la modification ne deviendraient soudainement caducs au point de devoir être adaptés pour satisfaire aux nouvelles exigences résultant de la présente modification. Dans le même esprit, les dérogations qui sont prévues en légende des PLQ existants, et en particulier celles qui mentionnent la possibilité d'obtenir 10% de DAB supplémentaires en cas de construction répondant à un haut standard énergétique, devront continuer à pouvoir s'appliquer, mais cette fois-ci pour du logement, l'IUS de certains PLQ ayant été conçu avec un IUS plus bas pour satisfaire de concert entre les promoteurs et les communes, dans la perspective de l'obtention ultérieure finale de ces 10% de ces SBP supplémentaire, pratique qui n'aura désormais plus cours avec les futurs PLQ. » (rapport de la commission p. 93). Les recourantes mentionnent d'autres passages des travaux préparatoires insistant sur le fait que « l'objectif du législateur était de restreindre les possibilités de dérogations à l'art. 3 al. 5 LGZD, qui s'étaient avérées excessives par le passé et vidaient ainsi l'instrument du PLQ de sa substance, dont la vocation était de fixer de manière définitive les points fondamentaux d'une image urbanistique ». La proposition d'amendement autoriserait des dérogations et des modifications par rapport au PLQ de deux ordres, tous deux relatifs aux places de parking (art. 3 al. 5 et 7 LGZD). Selon François BELLANGER, mandaté par le département dans le cadre de la « Réforme PLQ » pour « assister ses services et leur soumettre un projet d'amendement général lors des travaux préparatoires », un écart avec le PLQ peut être admis dans quatre cas, si la mise au point technique d'un dossier le justifie, « pour un motif d'intérêt général » qui comprend la construction de logements supplémentaires, pour la réalisation des éléments d'équipement de base du périmètre et pour une variation à la baisse du nombre de places de stationnement (enjeux et risques du nouveau contenu des PLQ ; études en l'honneur du professeur Thierry TANQUEREL, 2019, p. 18 ss).

E. 7.4

Les travaux préparatoires de la loi sur les surélévations, relatifs à l'art. 12 al. 3 LGZD évoquent la question de la nécessité d'un PLQ ou de la modification d'un PLQ lors de la surélévation d'immeubles : « Il s'agit ici de toute la problématique de la surélévation d'immeubles. Le Conseil d'État pourrait-il déroger à l'obligation d'un PLQ dans ce cas ? Les arguments évoqués lors de la discussion reprennent bon nombre de ceux déjà cités dans ce rapport. En résumé, les Verts et les Socialistes s'y opposent, car cet article remet en cause des droits démocratiques des citoyens et des communes. Le rapporteur renonce ainsi à faire part de la large discussion qui a eu lieu à ce sujet (prière de se référer aux auditions et aux discussions précédentes). Un député (PDC), dans l'idée de trouver un consensus, propose donc que la disposition devienne transitoire et que le motif d'intérêt général ne s'applique qu'aux PLQ « anciens » établis avant la loi sur les surélévations. Cet amendement permettrait de remplir l'objectif d'accélération des procédures tout en ciblant mieux les vœux du Conseil d'État. L'administration accueille favorablement un tel amendement. M. PAULI concède qu'il y a une part d'inconnu dans ce domaine. Il mentionne un arrêt du Tribunal administratif qui indique que les modifications ne doivent pas être trop importantes pour se priver d'un PLQ. La surélévation ne devrait donc pas dépasser un ou deux étages pour être considérée comme « peu importante » (MGC 2008-2009/XI A 13883 ; ATA/877/2023 du 22 août 2023 consid. 4.4). »

E. 7.5

Il résulte ainsi des travaux préparatoires, comme le relèvent à juste titre les recourantes, que le législateur voulait limiter les possibilités de déroger au PLQ et mieux cadrer les exceptions. Toutefois, ceci ne suffit pas à résoudre la question de savoir si la condition « pour autant que l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité soient respectés » doit s'appliquer à un PLQ de 1995 en zone ordinaire. La LExt a fait l'objet de peu de discussions par les députés. La condition du respect de l'ID et IUS mentionnée dans les art. 3 al. 4 LExt et 3 al. 5 LGZD a été introduite en cours de travaux et n'était pas prévue initialement. Elle est uniquement évoquée sous l'art. 3 al. 5 LGZD avec l'hypothèse de la reconversion des locaux commerciaux en logements. Cette hypothèse n'étant pas pertinente en l'espèce, une interprétation historique tendrait à dire que le strict respect de l'IUS et de l'ID pour une surélévation ne serait pas nécessaire. Le législateur a par ailleurs relevé que les « nouveaux » PLQ devraient prévoir des indices élevés, afin que, une fois fixés, ceux-ci soient respectés. Si l'articulation avec les anciens PLQ n'est pas discutée, il est toutefois rappelé que certains « anciens » PLQ avaient été conçus avec un IUS volontairement plus bas, étant rappelé que l'ID est une notion récente. La fixation des indices est ainsi fondamentalement différente, ayant évolué dans le temps, et il doit être tenu compte de cette volonté, nouvelle, du législateur que les indices soient fixés suffisamment hauts à l'adoption du PLQ. De surcroît, une interprétation « assez large » du contenu des anciens PLQ est prônée et les dérogations prévues en légende des anciens PLQ continueront à pouvoir s'appliquer, étant finalement rappelé que le commentaire de l'art. 12 al. 5 LGZD s'applique à l'art. 35 al. 4 LExt. » En conséquence, une interprétation historique tend à une application « large » de la condition de « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés », en l'absence de motivation claire à son propos, de développements spécifiques de la LExt et de l'évocation d'une certaine souplesse avec les anciens PLQ, par ailleurs conçus selon d'autres prémices.

E. 8

L'interprétation téléologique, sur l'intérêt protégé, est délicate, les travaux préparatoires restant relativement peu diserts sur la question en zone ordinaire.!

E. 8.1

Il est préalablement rappelé que l'adoption d'un PLQ en zone ordinaire est relativement rare (Mark MULLER, Droit genevois de la construction, 2021, p. 52). L'attaché à la direction de l'OU l'avait relevé dans les travaux précités rappelant l'exemple du quartier de l'Étoile (PAV) qui, malgré une affectation en zone ordinaire, ferait l'objet d'un PLQ, seul cas d'importance où un PLQ avait été élaboré hors ZD (rapport de la commission p. 8). Le peu de situations de ce type explique probablement aussi l'absence de développements dans les travaux législatifs à leur sujet. !

E. 8.2

S'agissant d'aménagement, les intérêts sont divers. Le législateur s'est toutefois prononcé sur l'urbanisme qu'il souhaitait pour la zone concernée. Selon le Plan directeur cantonal, que le PLQ doit respecter (art. 11 al. 1 LaLAT), la fiche A01 se propose d'« intensifier le renouvellement urbain ». Les principes d'aménagement qui y sont applicables visent une densité forte, soit un ID supérieur à 2.5 en zone 3 à teneur de l'introduction au schéma directeur cantonal et de la fiche A01. Selon cette dernière, dans sa teneur après sa première mise à jour et telle qu'adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par le Conseil fédéral le 18 janvier 2021, la surélévation des immeubles répondant aux conditions légales constitue un potentiel (p. 71). Les zones primaires 2 et 3 offrent un potentiel de densification diffuse grâce aux surélévations (p. 73). Un paragraphe entier est consacré à la problématique, lequel rappelle que les secteurs situés en zone ordinaire 2 et 3 sont considérés comme aptes à accueillir des surélévations. La fiche précise que les projets de surélévations sont analysés au cas par cas en tenant compte des enjeux urbanistiques, patrimoniaux, légaux, notamment (p. 75).!

E. 8.3

Selon François BELLANGER (rapport de la commission p. 30), si la définition de l'ID et l'IUS est précise dans les plans élaborés depuis la réforme de 2015, tel n'a pas toujours été le cas dans le passé. De plus le DT a montré souvent une certaine souplesse dans la mise en œuvre de ces indices. Il s'est vu parfois généreux dans l'octroi de dérogations prévues par l'art. 12 al. 3 LGZD concernant les surélévations. En effet, cette disposition été élaborée sans prendre en considération les IUS prévus par les plans. Le rapport du Conseil d'État à l'appui mentionnait ainsi à titre de justification de cette norme que « cette disposition vise à étendre aux zones de développement 2 et 3 les possibilités désormais offertes par la LCI, suite à sa modification du 22 février 2008, d'augmenter la hauteur du gabarit maximal de ces zones, lorsque cette augmentation a pour objet la construction de logements supplémentaires, sans pour autant compromettre l'harmonie urbanistique de la rue en cause ». En conséquence pour un certain nombre d'anciens plans, on trouve des constructions avec un ou deux niveaux de plus que ceux initialement prévus par le PLQ et donc une SBP sensiblement plus importantes que celles mentionnées dans le PLQ. Pour tous ces plans antérieurs à la nouvelle teneur de l'art. 3 al. 5 LGZD et dont les constructions restent encore à être autorisées, il n'est pas possible d'appliquer strictement la condition du respect de l'IUS et de l'ID (François BELLANGER, op. cit ., p. 22 et 23). !

E. 8.4

Une interprétation téléologique, fondée notamment sur le PDCn, tend à confirmer la possibilité d'une surélévation pour du logement correspondant aux besoins prépondérants de la population en zone ordinaire même si elle implique une augmentation de l'IUS et de l'ID. La précision, tant à l'art. 3 al. 5 LGZD qu'à l'art. 3 al. 4 LExt que la « construction de logements supplémentaires » est un motif d'intérêt général, le confirme. Une application stricte de la condition « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés » n'est pas compatible avec la construction de logements lorsque le PLQ a été adopté avant le 21 mars 2015.!

E. 8.5

En conséquence, les interprétations systématique, historique et téléologique confirment que la condition prévue à l'art. 3 al. 4 LExt « pour autant que l'IUS et l'ID soient respectés » doit être interprétée « largement », dans chaque cas, en fonction des circonstances, lorsque le PLQ, de zone ordinaire, est antérieur au 21 mars 2015.!

E. 9

En l'espèce, le litige concerne un immeuble de trois étages sis en 3 e zone ordinaire à la route de D_____. Le projet porte sur une surélévation d'un étage et d'un attique en vue de réaliser douze logements, soit quatre de deux pièces et demie, deux appartements de quatre pièces, quatre logements de cinq pièces et deux de sept pièces dont les loyers seront contrôlés par l'État pour une période déterminée.!

! Selon le PDCn, l'avenue E_____ constitue la limite entre de la densification ponctuelle du centre urbain (fiche A01) et celle différenciée de la couronne urbaine (fiche A 02). L'immeuble litigieux est encore situé dans le « centre urbain ». Les principes d'aménagement qui y sont applicables visent une densité forte, soit un ID supérieur à 2.5 en zone 3 à teneur de l'introduction au schéma directeur cantonal et de la fiche A01, laquelle, comme précédemment mentionné, envisage les surélévations en zone ordinaire. Selon les recourantes le projet impliquera une augmentation de l'IUS de 8.29 %, chiffre non contesté par le département, les intimées se prévalant d'une augmentation de l'IUS de 8.01%. Comme retenu par le TAPI, la différence est, en l'espèce, minime. En conséquence, le seul non-respect des IUS et ID par le projet litigieux ne peut faire, à lui seul, obstacle à une dérogation au PLQ 1_____, adopté selon les anciennes règles applicables à son contenu, réservées par l'art. 35 al. 4 LExt.

E. 10

Les recourantes allèguent qu'une différence de 8.29% est importante et que la jurisprudence de la chambre ne tolère que 3%.!

E. 10.1

La chambre administrative a considéré que constituaient des modifications mineures, notamment, l'agrandissement de 159 m² de la surface d'un attique dans le cadre de l'augmentation d'un immeuble de 1.4% (ATA/298/2001 du 8 mai 2001 consid. 6) ; l'aménagement d'un rez-de-chaussée inférieur permettant la construction d'un étage supplémentaire et un dépassement de 1.5 m de la hauteur maximale du PLQ (ATA/684/2002 du 12 novembre 2002 consid. 2c/bb) ; la surélévation d'un étage, permettant d'obtenir treize logements d'utilité publique supplémentaires et augmentant la SBP de 34,63% (ATA/874/2015 du 25 août 2015 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_490/2015 du 15 avril 2016) ; la création d'un étage supplémentaire comportant deux logements et induisant un dépassement du gabarit prévu par le PLQ de 2.70 m dans le cadre de la réalisation d'une construction à haut standard énergétique (ATA/583/2010 du 31 août

2010) ; un projet comportant un attique de 51.50 m² affecté à une cuisine, un séjour et une véranda non chauffée et n'excédant pas les 10% de SBP supplémentaires autorisés en application du bonus Minergie (ATA/55/2012 du 24 janvier 2012) ; un écart de SBP de 3%, qualifié de peu important, compte tenu de la SBP totale du projet en cause (ATA/505/2007 du 9 octobre 2007) ; le déplacement de cinq places de parc, la transformation de six logements traversants en non traversants, la création d'un sous-sol et cinq étages sur rez au lieu de deux sous-sols et quatre étages sur rez, la création de rez-de-chaussée « morts » entraînant le rehaussement de 1.40 m des bâtiments, sans toutefois que ceux-ci ne dépassent l'altitude maximale prévue par le plan, et enfin, le changement de place de la conduite de désenfumage (ATA/315/2015 du 31 mars 2015 consid. 5, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_249/2015 du 15 avril 2016) ; la construction d'un attique, soit un projet R+2+attique alors que le PLQ prévoyait R+2 (ATA/206/2021 du 23 février 2021).!

E. 10.2

Ont, au contraire, été considérées comme importantes une surélévation de deux étages (le projet litigieux prévoyant une construction de huit niveaux alors que le PLQ prévoyait des constructions de six, la surélévation entraînant une augmentation de 40% des SBP (ATA/39/2014 du 21 janvier 2014) ; une surélévation de deux étages de deux immeubles, afin d'aménager huit logements au total, représentant une SBP de 932 m², les immeubles étant inclus dans un ensemble érigé dans les années 1950, et pour lequel le PLQ prévoyait plusieurs restrictions très spécifiques (ATA/515/2013 du 27 août 2013) ; des logements modulaires temporaires destinés à l'accueil de migrants, qui ne correspondaient à aucun des bâtiments prévus par le PLQ mais constituaient un projet spatial tout à fait différent (ATA/1461/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4) ; le déplacement de 5.7 m d'un chemin piétonnier, sur l'emplacement prévu d'un immeuble, aux fins d'augmenter de 10% la SBP attribuée par le PLQ et de construire deux appartements supplémentaires (ATA/1275/2017 du 12 septembre 2017 consid. 7b).!

E. 10.3

En l'espèce, le projet répond à un motif d'intérêt général au sens de l'art. 3 al. 4 LExt. Il ne vide pas le PLQ de sa substance, ce que le TAPI a longuement, et justement, motivé. Le projet porte sur la surélévation d'un étage, plus attique. Certes, le PLQ prévoit que le bâtiment B, à l'instar de tous les autres, est maintenu dans son gabarit. Toutefois, le PLQ date de 1995 et doit être qualifié d'ancien. Comme l'ont justement relevé les juges de première instance, il est antérieur à l'adoption de la loi sur les surélévations et ne fait explicitement mention d'aucun ID ni IUS à respecter. Les travaux de surélévation autorisés auraient pour effet de créer un étage supplémentaire plus attique et sont conformes à la volonté récente du législateur exprimée dans le PDCn. L'augmentation de l'IUS de 8.29% et de la SBP, d'environ 23% de la surface existante, ont déjà été jugées conformes à un PLQ selon les jurisprudences rappelées ci-dessus. La réalisation d'un étage supplémentaire a été considérée, à plusieurs reprises, comme une dérogation au PLQ acceptable. Le projet augmenterait le parc locatif genevois par la création de douze logements. Leur typologie a été revue afin de répondre au mieux aux besoins prépondérants actuels de la population genevoise. La réalisation de nouveaux appartements en centre-ville et à proximité des commodités, dans un canton où sévit une pénurie de logements depuis de nombreuses années, répond à un intérêt public important. Surtout, l'ensemble des instances de préavis, notamment l'OU, la ville, la CA, et la DAC se sont prononcées favorablement après avoir

examiné la situation avec soin, et s'être déterminée favorablement sur la dérogation au PLQ. Le taux de 3% de marge de mise au point technique généralement admise par le département est sans lien avec le taux de 8,29% d'augmentation de l'IUS. En conséquence, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le PLQ n° 1 _____ n'apparaissait pas vidé de sa substance en raison de la surélévation d'un étage plus attique autorisée dans la décision attaquée. En tous points infondé, le recours sera rejeté.

E. 11

Le présent arrêt rend sans objet la demande de restitution de l'effet suspensif.

E. 12

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge solidaire des recourantes (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée aux propriétaires (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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