

BGE BGE 114 IA 209 vom 1. Januar 1988

Bundesgericht (BGE), 1988-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_114_IA_209

FR: BGE BGE 114 IA 209 du 1 janvier 1988

IT: BGE BGE 114 IA 209 del 1 gennaio 1988

Regeste

Regeste Baurecht: Zonenkonformität eines Bauvorhabens. Beschwerdelegitimation (E. 1a); Ausnahme von der bloss kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1b). Weigerung, auf ein Bauvorhaben des Dienstleistungssektors Zonenvorschriften einer Industriezone anzuwenden, die für Industrie (nichtverschmutzende Industrie), Handels- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt ist. Entscheid für willkürlich erklärt (E. 2); gleichzeitige Feststellung eines Verstosses gegen das Prinzip des Vertrauensschutzes (E. 3).

Regeste Droit des constructions: conformité d'un projet avec les règles de la zone. Qualité pour recourir (consid. 1a); exception au caractère purement cassatoire du recours de droit public (consid. 1b). Refus d'appliquer les normes d'une zone industrielle, réservée aux activités industrielles non polluantes, commerciales ou de service, à un projet de construction relevant du secteur tertiaire. Décision jugée arbitraire (consid. 2) et contraire au principe de la bonne foi (consid. 3).

Regesto Diritto edilizio; conformità di un progetto alle norme della zona. Legittimazione ricorsuale (consid. 1a); eccezione al carattere meramente cassatorio del ricorso di diritto pubblico (consid. 1b). Rifiuto di applicare a un progetto edilizio del settore terziario le norme di una zona industriale riservata ad attività industriali non inquinanti, commerciali o di servizi. Decisione ritenuta arbitraria (consid. 2) e contraria al principio della buona fede (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

a) Le Conseil d'Etat fait valoir que les recourants ne sont pas directement concernés par la décision attaquée, car ils n'auraient pas été parties à la procédure cantonale, la requête d'autorisation de construire définitive ayant été présentée au nom d'une société tierce. Aux termes de l' art. 88 OJ , ont qualité pour recourir les particuliers ou les collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Est ainsi admise à entreprendre une décision concrète par la voie du recours de droit public toute personne que cette décision touche dans des intérêts juridiquement protégés, c'est-à-dire ordinairement dans des intérêts privés dont le droit constitutionnel invoqué assure la protection. Il importe peu que la qualité de partie lui ait été ou non reconnue en procédure cantonale (ATF 112 Ia 89 consid. 1b, ATF 109 Ia 93 , 172 consid. 4a, ATF 107 Ia 74 consid. 2a et les arrêts cités). En tant que propriétaires des parcelles litigieuses, les recourants ont qualité pour entreprendre par la voie du recours de droit public une décision de dernière instance cantonale qui les empêche de leur donner une affectation prévue par la réglementation en vigueur. Au demeurant, et sans que cela soit déterminant, le Département des travaux publics n'a à aucun moment soulevé d'objection quant à la qualité

pour agir des recourants sur le plan cantonal. Au contraire, il les a manifestement considérés comme instants à la BGE 114 Ia 209 S. 212 demande de permis et l'ensemble des circonstances démontre que telle était bien leur qualité, quel qu'ait pu être le rôle joué par la société tierce, mentionnée il est vrai comme requérante dans la demande d'autorisation de construire définitive. b) Outre l'annulation de la décision attaquée, les recourants demandent qu'il soit ordonné au Conseil d'Etat d'autoriser l'application des règles de la zone industrielle au projet qu'ils ont présenté. En principe, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision cantonale (ATF 112 Ia 225 consid. 1c, ATF 111 Ia 46 consid. 1c et 123 consid. 1b). Exceptionnellement, l'autorité cantonale peut cependant être invitée à délivrer une autorisation de police refusée à tort, s'il apparaît que toutes les conditions en sont remplies (ATF 100 Ia 158 consid. 1 et 174 consid. 2a). Le Conseil d'Etat invoque à l'appui de son refus uniquement l'affectation prétendument incompatible du projet avec les règles de la zone. En l'espèce, la situation en ce qui concerne les principes d'application de ces règles est claire, et le fait que certaines mesures concrètes soient encore indispensables en vue de la réalisation du projet n'empêche pas de faire exception, dans les circonstances données, au caractère cassatoire du recours de droit public.

E. 2

Le Conseil d'Etat refuse d'appliquer les normes de la zone industrielle au projet de construction litigieux au motif que celui-ci serait contraire à ces normes. Si, par le passé, il a autorisé dans le quartier de "La Susette" des constructions à but administratif et hôtelier, il n'entend plus désormais y octroyer de dérogations en faveur d'activités du secteur tertiaire. Il fait valoir son large pouvoir d'appréciation dans ce domaine. Certes, selon l'art. 4 LGZDI, le Conseil d'Etat "peut", mais n'est pas tenu, d'octroyer l'autorisation de déclassement. Il ne saurait toutefois user de ses pouvoirs sans restriction et sa décision doit respecter les droits constitutionnels, en particulier éviter l'arbitraire, c'est-à-dire l'application déraisonnable des dispositions légales ou l'abus du pouvoir d'appréciation (cf. arrêt non publié du 24 mai 1988, N. contre Conseil d'Etat du canton de Genève, consid. 2). Les normes applicables au secteur de "La Susette", plus précisément l'art. 2 du règlement de ce quartier, autorisent expressément, outre les activités industrielles non polluantes, les activités commerciales et de service. Rien ne permet de dire que ces activités commerciales et de service ne seraient admises qu'à titre BGE 114 Ia 209 S. 213 exceptionnel. La réglementation en question les met, au contraire, sur le même pied que les activités industrielles. Le fait qu'elle exclue les activités industrielles polluantes démontre d'ailleurs qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une pure zone industrielle. On ne saurait dès lors refuser un projet dans la zone incriminée pour le seul motif qu'il relèverait du secteur tertiaire, alors que précisément les activités commerciales et de service y sont expressément admises. A cet égard, la présente espèce se distingue nettement de l'affaire N. déjà citée (arrêt du 24 mai 1988), où le terrain concerné se trouvait dans une zone réservée exclusivement à des activités industrielles ou assimilées: l'autorité cantonale pouvait alors sans arbitraire refuser un projet relevant du secteur tertiaire. Ici, le Conseil d'Etat fait certes valoir qu'il existe déjà assez de bâtiments voués au secteur tertiaire dans le quartier de "La Susette" et qu'il faut consacrer les parcelles encore disponibles à l'industrie, qui manque de terrains à Genève. On peut comprendre un tel objectif. Cependant, l'autorité ne saurait en assurer la réalisation en appliquant les règles déterminantes de façon contraire à leur texte clair, sous peine de verser dans l'arbitraire. Une modification des dispositions légales ou réglementaires en cause doit préalablement être décidée par l'organe compétent, modification qui est précisément en cours dans le cas particulier.

E. 3

Il y a lieu d'examiner si, outre le caractère arbitraire qu'elle revêt visiblement en l'espèce, la décision attaquée s'avère aussi contraire au principe de la bonne foi, comme le font valoir par ailleurs les recourants. a) Le principe de la bonne foi confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'à juste titre il a placée dans ces promesses et assurances. Selon la jurisprudence (ATF 109 V 55 consid. 3, ATF 108 Ib 385 , ATF 107 V 160 /161; cf. ANDRE GRISEL, *Traité de droit administratif*, 1984, I p. 390 ss), les conditions d'exercice de ce droit sont les suivantes: 1) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; 2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence; 3) que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite; 4) qu'il se soit fondé sur l'acte en question pour prendre des BGE 114 Ia 209 S. 214 dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; 5) que la loi n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. b) Il est manifeste que la première de ces conditions (1) est remplie dans le cas particulier. Quant à la deuxième (2), le Conseil d'Etat soutient que la décision d'autorisation préalable du 29 octobre 1985 émane du Département des travaux publics et qu'elle ne le lie dès lors pas, puisque c'est à lui, gouvernement cantonal, qu'il incombe d'autoriser ou non l'application des normes de la zone industrielle. Certes, l'autorisation préalable a été prise par le département et il fallait encore, au stade de la demande définitive, une décision de déclassement du Conseil d'Etat. Il s'agit toutefois de deux autorités de la police des constructions, dont l'une est subordonnée à l'autre (cf. art. 2 et 6 al. 1 et 5 LGZD; art. 4 et 5 al. 1 et 3 LGZDI, qui attestent de cette subordination pour la délivrance des autorisations en zone de développement, respectivement en zone de développement industriel). Le dossier révèle à ce propos que si le Conseil d'Etat a décidé, en février 1986, de ne plus autoriser d'activités du secteur tertiaire à "La Susette", c'est sur la proposition du département qu'il a pris cette décision. L'arrêté attaqué se borne à reprendre le point de vue de l'autorité subalterne, qui tend à remettre en cause l'autorisation préalable du 29 octobre 1985. L'argument tiré de la coexistence de deux autorités distinctes n'a donc, en l'espèce, guère de poids. Au demeurant, l'administré peut également invoquer sa bonne foi lorsqu'il n'a pas été en mesure, même avec l'attention voulue, de se rendre compte de l'incompétence de l'autorité (cf. GRISEL, *op.cit.*, p. 391; WEBER-DÜRLER, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, p. 110/111). Il faut admettre à cet égard que les autorités cantonales ont fait preuve d'ambiguïté dans le cas particulier. Le Département des travaux publics avait constaté, en délivrant l'autorisation préalable, que l'affectation projetée était conforme aux règles de la zone de développement en cause. Dans sa lettre du 24 février 1986, il a cependant estimé que cette autorisation devait être considérée comme une prise de position sans portée juridique sur une simple demande de renseignements. Il faut ainsi examiner si les recourants avaient de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte du 29 octobre 1985 (condition 3). Conformément à l'art. 5 al. 1 LCI, la demande préalable tend à obtenir du département une réponse sur, notamment, l'implantation BGE 114 Ia 209 S. 215 et la destination du projet présenté. Régulièrement publiée dans la Feuille d'avis officielle, cette réponse vaut décision et entre définitivement en force, faute de recours, sur les objets qu'elle agréait (art. 5 al. 5 et 214 al. 1 LCI). L'autorisation préalable délivrée en l'espèce constatait expressément et sans réserve que le projet soumis était conforme du point de vue de sa destination. La thèse selon laquelle cette autorisation n'aurait constitué en fait qu'une réponse sans engagement à une demande de renseignements n'est pas soutenable. La

demande préalable a en effet été traitée comme telle et a fait l'objet, comme on vient de le voir, d'une décision qui n'a du reste pas été attaquée. Rien ne laissait apparaître qu'il pût s'agir d'un simple renseignement ne liant pas l'administration. Le Conseil d'Etat admet d'ailleurs, dans sa réponse au recours, que pour éviter d'induire en erreur les administrés, le département a été amené à traiter comme demandes de renseignements des requêtes préalables lorsqu'une décision de déclassement était ensuite encore nécessaire. Mais alors, ce fait ressortait clairement de la réponse du département, comme dans le cas N. susmentionné (arrêt du 24 mai 1988). En l'espèce, les recourants pouvaient donc se fier au contenu de l'autorisation préalable du 29 octobre 1985 pour prendre des dispositions en vue de la réalisation de leur projet. De fait, ils ont mis à exécution leur promesse d'achat des deux parcelles en signant les contrats de vente du 3 décembre 1985, et il n'est pas contesté qu'ils ne sauraient modifier les dispositions ainsi prises sans subir un préjudice (condition 4). Quant à la dernière condition (5), on relève que la situation juridique n'a pas changé entre le moment où l'autorisation préalable a été délivrée et le déclassement refusé. Certes, il existe un projet de modification des règles de la zone; il a toutefois été soumis à l'enquête publique après que la décision a été rendue, et le Conseil d'Etat ne prétend d'ailleurs pas que ce projet pourrait être opposé à la demande des recourants. c) Enfin, l'intérêt public poursuivi en l'espèce ne l'emporte pas manifestement sur l'intérêt privé des recourants à réaliser leur projet. Les autorités cantonales ne sauraient donc, exceptionnellement, se délier de leurs engagements (cf. GRISEL, op.cit. p. 397). Il en va ici différemment du cas, jugé par le Tribunal fédéral, où l'autorisation préalable avait été délivrée et le déclassement refusé par le Conseil d'Etat, parce que le bâtiment envisagé entraînait en conflit avec un projet de construction de route nationale et qu'il n'eût pas été raisonnable d'autoriser une construction pour risquer BGE 114 Ia 209 S. 216 de devoir la démolir par la suite (arrêt S.I. Perly-Soleil du 19 novembre 1975, publié dans SJ 1976, p. 545 ss, consid. 6).

E. 4

Les considérations qui précèdent permettent d'admettre, dans les circonstances du cas particulier, l'existence d'une violation à la fois de l'interdiction de l'arbitraire (consid. 2) et du principe de la bonne foi (consid. 3). Cela étant, le Tribunal fédéral peut admettre le recours et inviter l'autorité intimée, conformément au consid. 1b, à appliquer les normes de la zone industrielle au projet des recourants. Un examen particulier des autres griefs soulevés (violation du principe de la légalité, inégalité de traitement, détournement de pouvoirs, atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la garantie de la propriété) s'avère dès lors superflu.

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