

# **BGer 1A.211/2003 vom 29. März 2004**

Bundesgericht, 2004-03-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.211\\_2003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.211_2003)

FR: TF 1A.211/2003 du 29 mars 2004

IT: TF 1A.211/2003 del 29 marzo 2004

## **Regeste**

Expropriation

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Aux termes de l' art. 34 al. 1 LAT , le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ( art. 97 ss OJ ) est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété. Cette disposition vise en particulier les jugements relatifs à des demandes d'indemnité pour expropriation matérielle ( art. 5 al. 2 LAT , art. 26 al. 2 Cst. - cf. ATF 125 II 1 consid. 1 p. 4). La décision attaquée est un arrêt de renvoi - rendu en dernière instance cantonale - qui ne met pas fin à la procédure. Le Tribunal administratif a cependant pris une décision de principe en admettant un cas d'expropriation matérielle. Il s'agit donc d'une décision partielle sur le fond et non pas d'une décision incidente au sens de l' art. 101 let. a OJ (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités). Elle peut faire directement l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, dans le délai ordinaire de trente jours prévu à l' art. 106 al. 1 OJ . Ce délai a été observé en l'espèce. L'Etat de Genève a qualité pour recourir ( art. 34 al. 2 LAT en relation avec l' art. 103 let . c OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

Le recourant se plaint d'une violation des règles du droit fédéral relatives à l'expropriation matérielle. Selon lui, le changement d'affectation litigieux constitue une mesure de "non-classement" en zone à bâtir puisque le terrain devait, en raison de sa situation en bordure d'un cours d'eau, être classé dans une zone à protéger. Ce n'est qu'au moment de l'adoption de la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve que l'autorité cantonale de planification aurait mis en oeuvre, à cet endroit, les principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; du reste, sous l'empire de l'arrêté fédéral urgent de 1972, un classement de la parcelle en zone à protéger avait déjà été prévu.

#### **E. 2.1**

Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l' art. 26 al. 2 Cst. (correspondant à l' art. 22ter al. 3 aCst. ) et de l' art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires d'une manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la

collectivité, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir. Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction ( ATF 125 II 431 consid. 3a p. 433 et les arrêts cités). La jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part le refus de classement en zone à bâtir ("non-classement", "Nichteinzonung"), lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur en 1980 - et partant pour mettre en oeuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier -, et d'autre part le déclassement ("Auszonung") d'un terrain propre à la construction selon les exigences de cette législation (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b p. 433; 122 II 326 consid. 4c p. 330 et les arrêts cités).

## E. 2.2

Le Tribunal administratif a admis un cas de déclassement en retenant que l'affectation en zone à bâtir (5e zone) de la parcelle n° 3413 lors de l'adoption, en 1987, de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) constituait une mesure d'aménagement fondée sur cette loi fédérale. La Cour cantonale s'est référée à un arrêt récent du Tribunal fédéral, dans une contestation relative à une autorisation de construire ( ATF 129 II 225 ), où la portée du plan de zones mentionné à l'art. 12 al. 1 LaLAT a été examinée. Aux termes de l'art. 12 al. 1 LaLAT, "pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi". Dans les dispositions finales de la loi, il est précisé que "les plans de zones de construction au sens de l'article 10 de la loi originale sur les constructions et les installations diverses, ayant force de loi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi constituent les plans de zones annexés à celle-ci au sens de l'article 12". Cet art. 12 LaLAT et les normes définissant le régime des zones ordinaires (art. 18 ss LaLAT) ont été adoptés le 18 septembre 1987 et sont entrés en vigueur le 26 novembre 1987. La LaLAT a en effet été votée en deux étapes, les 4 juin et 18 septembre 1987, et elle a repris un certain nombre de dispositions contenues dans la loi sur les constructions et les installations diverses (cf. François Bellanger/Suzanne Lebet, Le régime de la LALAT et ses implications, RDAF 1988 p. 305 ss). Dans l'arrêt précité ( ATF 129 II 225 ), le Tribunal fédéral a rappelé qu'il incombait aux cantons, conformément à l' art. 35 al. 1 let. b LAT , de veiller à ce que les plans d'affectation fussent établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT (ce délai parvenait à échéance le 31 décembre 1987). La législation cantonale d'application (LaLAT) visait clairement à mettre en oeuvre, sur le territoire genevois, les principes de la loi fédérale, en particulier en matière de plans d'affectation (cf. notamment l'art. 1 let. b LaLAT; voir aussi l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat in Mémorial des séances du Grand Conseil 1985, p. 1904 ss, 1908). Le plan de zones mentionné à l'art. 12 LaLAT a été adopté par le Grand Conseil, autorité en principe compétente pour décider de l'affectation du sol dans le canton de Genève (art. 15 al. 1 LaLAT); cette décision a été prise à l'occasion de l'adoption de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, dans le délai de huit ans fixé par l' art. 35 al. 1 let. b LAT . Si l'autorité cantonale de planification a choisi, à ce moment-là, de confirmer la délimitation de la 5e zone telle qu'elle avait été prévue plusieurs décennies auparavant, cela ne signifie pas qu'elle aurait alors renoncé à mettre en oeuvre les principes du droit fédéral relatifs aux plans d'affectation et à la limitation de l'étendue des zones à bâtir (cf. art. 3 al. 3,

art. 15 LAT ). Le Plan directeur cantonal adopté le 15 septembre 1989 par le Grand Conseil, également dans le but de satisfaire aux exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire ( art. 6 ss LAT ), indique que la situation du canton de Genève est particulière en ce sens que les autorités cantonales avaient très tôt (en 1929 et en 1952 notamment) pris des mesures de planification aux fins de limiter l'extension du territoire constructible; cette spécificité, par rapport à la situation d'autres cantons, empêchait d'envisager, globalement, une réduction des anciennes zones à bâtir qui n'étaient pas surdimensionnées et qui devaient plutôt faire l'objet d'adaptations ponctuelles, le cas échéant (Plan directeur cantonal de 1989, introduction, p. 6/7; cf. aussi, dans ce document, les explications relatives au Plan sectoriel de l'urbanisation, p. 178). Sur cette base, dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'avait pas à contrôler si l'affectation d'un terrain classé dans la zone à bâtir par le plan mentionné à l'art. 12 al. 1 LaLAT était conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire, cette affectation ayant été valablement décidée en 1987 ( ATF 129 II 225 consid. 1.3 p. 228 ss). En reprenant cette argumentation dans le cas particulier, le Tribunal administratif a admis la validité du classement, en 1987, de la parcelle n° 3413 dans la 5e zone. En conséquence, le changement d'affectation intervenu en 1995 ne représentait pas la première mesure d'aménagement conforme au droit fédéral, mais au contraire un véritable déclassement.

### **E. 2.3**

Le recourant fait valoir que, selon les principes régissant l'aménagement du territoire énoncés à l' art. 3 LAT , les autorités doivent faire en sorte de tenir libres les bords de lacs et les cours d'eau, et également de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement ( art. 3 al. 2 let . c et d LAT). Dans le cas particulier, ces principes avaient déjà été concrétisés sous l'empire de l'arrêté fédéral urgent de 1972 (AFU); ce régime provisoire ayant pris fin lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1er janvier 1980, le classement en zone à protéger en vertu de la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve représenterait la première mesure définitive de planification conforme au droit fédéral. Les autorités cantonales adaptent en effet progressivement leurs anciens plans aux exigences de la LAT dans les secteurs riverains des lacs et cours d'eau, en adoptant des lois spéciales (protection des rives du Rhône en 1989, des rives du lac en 1992, des rives de l'Arve en 1995 puis, prochainement, des rives de la Versoix). La conformité au droit fédéral - à savoir aux principes de l' art. 3 LAT ainsi qu'à la réglementation de l' art. 17 al. 1 let. a LAT , qui prévoit que les zones à protéger comprennent les rives des cours d'eau - du changement d'affectation de la parcelle litigieuse en 1995 n'a jamais été mise en doute dans la présente procédure. La question décisive est cependant celle de savoir si l'affectation précédente, adoptée par le Grand Conseil en 1987, était elle aussi conforme au droit fédéral. Comme cela a été exposé dans l'arrêt précité ( ATF 129 II 225 ), les zones résidentielles du plan de zones annexé à la LaLAT doivent en principe être considérées comme des zones conformes à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le Grand Conseil ayant fait en sorte, dans le délai légal ( art. 35 al. 1 let. b LAT ), d'adopter un plan d'affectation cantonal conforme au droit fédéral; peu importe que l'autorité cantonale de planification ait alors repris, pour les zones à bâtir, les délimitations d'un plan existant (cf. supra, consid. 2.2). La parcelle litigieuse est directement voisine de terrains bâtis et elle est proche de quartiers denses de la ville de Genève; une affectation en zone à bâtir ne paraissait pas d'emblée contraire à l' art. 15 LAT , de sorte que la nécessité de réduire ponctuellement, dans ce quartier, la surface de la 5e zone n'a pas été envisagée à cette époque. Cette parcelle se trouve certes en bordure de l'Arve mais la définition des

objets protégés à l' art. 17 al. 1 LAT laisse à l'autorité compétente une latitude d'appréciation considérable. Pour définir le but et l'étendue de la protection et fixer les mesures d'aménagement adéquates, il faut tenir compte de la situation concrète au moment déterminant (cf. Pierre Moor, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 17 n. 23, 30 et 42 ss). En 1987, le classement en zone résidentielle de la majeure partie de la parcelle litigieuse a certes été décidé (ou confirmé) mais une bande de terrain le long de l'Arve a été maintenue dans une zone inconstructible (zone des bois et forêts, où seules sont admissibles des constructions forestières en vertu de l'art. 23 LaLAT). Par ailleurs, la législation forestière cantonale ainsi que la législation cantonale sur les eaux fixent des limites de construction, depuis la lisière de la forêt ou depuis la limite du cours d'eau, qui avaient alors également pour effet d'assurer une certaine protection de la portion de rive de l'Arve située à cet endroit. Dans cette situation particulière, un classement en zone à bâtir ne paraissait pas inconciliable, lors de l'adoption de la LaLAT, avec les impératifs de protection des rives des cours d'eau selon le droit fédéral. Le fait que, quelques années plus tard, en élaborant une législation spéciale relative à la protection de l'Arve, l'autorité cantonale a accordé une importance plus grande à la préservation des rives et de leurs abords signifie que de nouveaux éléments d'appréciation ont été pris en compte avec l'évolution des circonstances. Cela pouvait sans doute justifier une adaptation du plan d'affectation (cf. art. 21 al. 2 LAT ). On ne saurait cependant en déduire que la mesure d'aménagement décidée en 1987 par le Grand Conseil, en d'autres circonstances mais déjà dans le but de définir l'affectation des zones conformément à la LAT, violait les règles du droit fédéral sur la délimitation des zones à bâtir.

#### **E. 2.4**

Le recourant remarque que, dans un arrêt rendu le 29 janvier 1998 (arrêt non publié 1A.267/1997) relatif au classement en zone à protéger d'une propriété riveraine du Rhône en ville de Genève (la "Campagne Cayla"), le Tribunal fédéral avait confirmé une décision cantonale refusant d'octroyer une indemnité pour expropriation matérielle, alors que le terrain avait également été classé en 5e zone dans le plan annexé à la LaLAT (cas de refus de classement, et non pas de déclassement). L'arrêt attaqué admet l'existence d'une certaine analogie entre cette affaire et la présente cause, tout en relevant que la protection des rives du Rhône avait déjà été prévue par l'autorité cantonale plusieurs années auparavant, ce qui avait écarté de fait toute perspective de construction dans le périmètre de la "Campagne Cayla" (cf. consid. 3d de l'arrêt 1A.267/1997). La loi générale sur la protection des rives du Rhône a été adoptée par le Grand Conseil le 27 janvier 1989. Cette procédure de modification du régime des zones, avec la création d'une zone protégée le long du fleuve, avait été formellement engagée par le dépôt d'une initiative populaire en été 1986 et un projet de plan d'affectation avait été publié en été 1987 (cf. Exposé des motifs du Conseil d'Etat in Mémorial des séances du Grand Conseil 1988 p. 3125 ss). Ces opérations se sont déroulées parallèlement à l'adoption de la LaLAT. Pour les terrains riverains du Rhône ou de l'Arve, la situation juridique est donc sensiblement différente. Dans le second cas en effet, les premières phases de la procédure de création d'une zone à protéger sont intervenues plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LaLAT - laquelle confirmait l'inclusion de la parcelle litigieuse dans une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT - et rien n'indique que, dans l'intervalle, il n'existait pas juridiquement de perspectives de construction. A cela s'ajoute que la situation concrète des deux propriétés n'est pas en tous points comparable, et partant que le besoin de protection du site n'est objectivement pas le même. En définitive, le Tribunal administratif a renoncé à juste titre à appliquer la même

solution car il n'avait pas à déduire de cet arrêt, concernant une portion de la rive du Rhône, que le classement en zone à protéger d'un terrain riverain de l'Arve était nécessairement un refus de classement en zone à bâtir.

### **E. 2.5**

Il s'ensuit que le Tribunal administratif était fondé à admettre en l'espèce un cas de déclassement proprement dit. Les différentes contraintes découlant de lois spéciales (limites des constructions en bordure de la forêt, de la rivière et de la route) ne rendaient pas la parcelle n° 3413 totalement inconstructible; au contraire, une surface relativement importante pourrait être occupée par des villas. Il ressort en outre du dossier que de nombreux éléments d'équipement étaient déjà disponibles (voies d'accès, conduites). De toute manière, le classement du terrain dans une zone à bâtir en 1987 imposait à la collectivité compétente une obligation de l'équiper en temps utile ( art. 19 al. 2 LAT ). La situation de fait est à ce stade suffisamment claire; aussi n'y a-t-il pas lieu de procéder à une inspection locale. Dans ces conditions, on pouvait admettre qu'au moment de l'entrée en vigueur du régime de la zone à protéger, la réalisation de bâtiments d'habitation sur cette parcelle était probable, dans le cours ordinaire des choses. Toutes les conditions mises par la jurisprudence à l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle sont ainsi réalisées. En rendant une décision partielle dans ce sens, le Tribunal administratif n'a donc pas violé le droit fédéral.

### **E. 3**

Il résulte des considérants que le recours de droit administratif doit être rejeté. Comme l'intérêt pécuniaire du canton est en cause dans une affaire d'expropriation matérielle, il doit supporter l'émolument judiciaire ( art. 156 al. 2 OJ ). La société intimée a droit à des dépens, à la charge également de l'Etat de Genève ( art. 159 al. 1 et 2 OJ ); cette indemnité doit être fixée sur la base du Tarif pour les dépens alloués à la partie adverse dans les causes portées devant le Tribunal fédéral (RS 173.119.1), en fonction de la valeur litigieuse (art. 6 al. 1 dudit Tarif).

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