

BGer 1A.228/2002 vom 25. Februar 2003

Bundesgericht, 2003-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.228_2002

FR: TF 1A.228/2002 du 25 février 2003

IT: TF 1A.228/2002 del 25 febbraio 2003

Regeste

Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48, 177 consid. 1 p. 179 et les arrêts cités).

E. 1.1

La contestation porte sur une autorisation de construire au sens de l' art. 22 LAT (autorisation préalable, d'après la réglementation du droit cantonal genevois, réservée aux art. 22 al. 3 et 25 al. 1 LAT). Selon l' art. 34 al. 1 LAT , le recours de droit administratif n'est alors recevable que si la décision attaquée, prise en dernière instance cantonale, porte "sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir", ou encore "sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d [LAT]". En pareil cas, les cantons ont qualité pour recourir (art. 34 al. 2 LAT). L' art. 34 al. 3 LAT dispose en revanche que les autres décisions prises en matière d'autorisations de construire par les autorités cantonales de dernière instance sont définitives, le recours de droit public étant réservé.

E. 1.2

Le canton recourant se plaint d'une violation de l' art. 24 LAT , régissant les "exceptions prévues hors de la zone à bâtir". Or la 5e zone (zone résidentielle), dans laquelle sont classés les terrains litigieux, est qualifiée par le droit cantonal de zone à bâtir (cf. titre de l'art. 19 LaLAT). Les art. 24 ss LAT ne s'y appliquent pas, par principe, car les dérogations éventuelles à l'intérieur de la zone à bâtir sont délivrées sur la base du droit cantonal (art. 23 LAT). En d'autres termes, quand une contestation porte sur une autorisation de construire dans une zone à bâtir au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. art. 15 LAT), que le projet soit ou non conforme à la destination de cette zone, l'application des art. 24 ss LAT n'entre pas en considération et la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte en vertu de l' art. 34 al. 1 LAT .

E. 1.3

Le recourant prétend toutefois que le Tribunal administratif aurait dû appliquer l' art. 24 LAT , après avoir constaté que le plan général d'affectation du canton avait perdu sa validité à partir du 1er janvier 1988 en ce qui concerne le territoire destiné à la construction; en d'autres termes, les terrains litigieux se trouveraient en réalité hors de la zone à bâtir. Le recourant se réfère aux art. 35 et 36 LAT .

E. 1.3.1

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). L' art. 36 al. 3 LAT prévoit, pour cette phase intermédiaire, un régime provisoire: tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal.

E. 1.3.2

A lire le recours de droit administratif, le canton de Genève n'aurait, quinze ans après l'échéance du délai de l' art. 35 al. 1 let. b LAT , toujours pas adopté un plan d'affectation délimitant des zones à bâtir conformément aux principes du droit fédéral (cf. notamment art. 15 LAT) puisque la création de la 5e zone résulte d'un plan largement antérieur à la LAT (plan des zones du 19 décembre 1952). En outre, par leur situation, les terrains litigieux ne feraient pas partie de la zone à bâtir provisoire au sens de l' art. 36 al. 3 LAT . Aussi faudrait-il les assimiler à des terrains de la zone agricole, avant un classement formel dans cette zone qui devrait intervenir prochainement (après une enquête publique en 2002, un projet de loi tendant à la modification du régime des zones a été récemment soumis au Grand Conseil). Le Tribunal administratif a écarté cette argumentation. Selon l'arrêt attaqué, même dans l'hypothèse où le plan des zones n'aurait plus de "validité formelle" depuis le 1er janvier 1988, il doit néanmoins être appliqué car les autorités compétentes ont toujours agi "comme si ce plan constituait malgré tout une référence pour l'aménagement de ce périmètre".

E. 1.3.3

Après l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le canton de Genève a adopté, le 4 juin 1987, sa propre loi à ce sujet (la LaLAT, entrée en vigueur le 1er août 1987); celle-ci vise clairement à mettre en oeuvre, dans le canton, 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). L'art. 12 al. 1 LaLAT dispose que, "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". Un de ces plans fixe le périmètre de la 5e zone, à Vernier; il correspond, dans le cas des terrains litigieux, au périmètre d'une zone constructible d'un plan auparavant annexé à une ancienne loi cantonale sur les constructions et les installations diverses (comme, sans doute, c'est le cas pour la plupart des secteurs classés en 5e zone dans le canton - cf. Thierry Tanquerel, La participation de la population à l'aménagement du territoire, thèse Genève 1988, p. 244). Le plan de zones mentionné à l'art. 12 LaLAT a ainsi 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, et ceci 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 à cet égard que la situation du canton de Genève est particulière, parce que les autorités cantonales avaient déjà, 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). Dans la présente affaire, l'Etat de Genève se borne à invoquer la date d'adoption du premier plan délimitant la 5e zone à Vernier - le 19 décembre 1952 - pour dénier toute portée ou validité à cette zone. Le recourant n'explique toutefois pas pourquoi la décision du Grand Conseil de confirmer cette affectation en 1987, en adoptant l'art. 12 al. 1 LaLAT, les plans annexés à la loi ainsi que les règles définissant la destination de cette zone (art. 19 al. 3 LaLAT), pour les motifs exposés parallèlement dans le Plan directeur cantonal de 1989, serait contraire aux buts et principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les autorités cantonales de planification ont eu, à cette époque, une position claire à ce sujet. On ne saurait prétendre actuellement, comme le fait l'auteur du recours de droit administratif sur la base de la seule comparaison de l'étendue de la zone résidentielle avant et après l'adoption de la LaLAT, que le canton de Genève avait de façon générale renoncé à définir l'affectation de la zone à bâtir conformément aux exigences du droit fédéral. Il n'y a au surplus aucun motif, à l'occasion d'une contestation sur une autorisation de construire, de revoir plus en détail, à la demande de l'autorité de planification, la justification du classement des terrains litigieux dans la zone à bâtir en 1987 (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105; 125 II 643 consid. 5d p. 657; 121 II 317 consid. 12c p. 346; 120 Ia 227 consid. 2c p. 232 et les arrêts cités). Aussi l'application de l' art. 24 LAT n'entre-t-elle pas en considération dans le cas particulier, le Tribunal administratif s'étant à juste titre fondé sur les règles ordinaires prévues pour la zone à bâtir. Dans ces conditions, comme cela a déjà été exposé (supra, consid. 1.2), l' art. 34 al. 3 LAT exclut la recevabilité du recours de droit administratif.

E. 1.4

Quand la décision, prise en dernière instance cantonale au sujet d'une autorisation de construire, est fondée non seulement sur des règles cantonales d'aménagement du territoire mais également sur des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), la voie du recours de droit administratif peut être ouverte si l'application de ces normes du droit public fédéral est en jeu. Le régime de l' art. 34 LAT ne fait pas obstacle, dans cette mesure, à ce que la protection juridique soit soumise aux règles ordinaires des art. 97 ss OJ (art. 54 al. 1 LPE ; cf. ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 233; 116 Ib 175 consid. 1a p. 178 et les arrêts cités). En l'occurrence, l'arrêt attaqué est fondé sur des normes fédérales en matière de protection contre le bruit (l' art. 22 LPE et des règles d'exécution), et le recourant dénonce une violation de ces règles. La qualité pour former un recours de droit administratif est définie à l' art. 103 OJ . La collectivité publique, ou l'autorité, ne peut en principe pas invoquer la norme fixant les exigences de recevabilité pour le recours des particuliers, à savoir l' art. 103 let. a OJ - sauf dans l'hypothèse, manifestement non réalisée ici, où elle agit à l'instar d'un simple particulier - car elle doit satisfaire aux conditions soit de l' art. 103 let. b OJ (pour certaines autorités fédérales), soit de l' art. 103 let. c OJ; en pareil cas, elle doit pouvoir se prévaloir d'un droit de recours accordé par la législation fédérale (cf. ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373, 425 consid. 2 et 3 p. 427-429; 110 Ib 96 ; 110 V 127 consid. 1 p. 129; 108 Ib 167 consid. 2a

p. 170). Or l' art. 56 al. 2 LPE (titre de l'article: Droit de recours des autorités) ne prévoit pas, comme l' art. 34 al. 2 LAT , un droit de recours sans restriction pour les cantons; ce droit n'est en effet garanti que "lorsque des atteintes émanant d'un canton voisin affectent leur territoire". Cette condition n'est manifestement pas réalisée dans le cas présent, le recours étant formé par un canton contre une décision de son propre Tribunal administratif, à propos de nuisances provenant d'une installation située sur son propre territoire.

E. 1.5

Il s'ensuit que le recours de droit administratif est à tous égards irrecevable. Il est superflu d'examiner la possibilité de le convertir en recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) car, dans l'accomplissement de ses tâches en matière d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement, un canton n'est pas titulaire de ces droits constitutionnels, qui existent précisément contre lui (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219 et les arrêts cités; arrêt 1P.555/1999 du 27 janvier 2000 dans la cause Aéroport International de Genève c. République et canton de Genève).

E. 2

Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). L'Etat de Genève aura en revanche à payer aux intimés, assistés par un avocat, une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

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