

BGer 1C_303/2023 vom 11. Januar 2024

Bundesgericht, 2024-01-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_303_2023

FR: TF 1C_303/2023 du 11 janvier 2024

IT: TF 1C_303/2023 del 11 gennaio 2024

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

Le recours est dirigé directement contre un acte que la recourante a renoncé à qualifier mais qui serait recevable s'il devait être qualifié de décision rendue dans une cause de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF ou d'acte normatif cantonal selon l'art. 82 let. b LTF.

La notion de décision au sens de l'art. 82 let. a LTF vise tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante une relation juridique concrète en créant, modifiant, annulant ou constatant des droits ou des obligations (ATF 147 II 300 consid. 2.1). Pour déterminer si l'on se trouve en présence ou non d'une décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1). La notion de décision implique en tout état de cause un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2; arrêt 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.3).

Selon l'art. 82 let. b LTF, il est possible d'attaquer directement par la voie du recours en matière de droit public les actes normatifs cantonaux devant le Tribunal fédéral, en dehors d'un cas concret d'application. Les cantons restent toutefois libres de prévoir une voie de recours contre ces actes au niveau cantonal (cf. art. 87 al. 2 LTF). Ils peuvent aussi limiter le contrôle à certains actes. La saisine directe du Tribunal fédéral reste alors possible contre les actes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours au niveau cantonal (ATF 149 I 81 consid. 3.3.1).

La notion d'acte normatif s'entend d'un acte général (destiné à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes) et abstrait (se rapportant à un nombre indéterminé de situations), qui affecte d'une façon quelconque la situation juridique des particuliers, notamment en leur imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer ou en réglant de toute autre manière et de façon obligatoire leur relation avec l'Etat, ou encore qui a trait à l'organisation des autorités (ATF 133 I 286 consid. 2.1; arrêt 1C_676/2019 du 23 mars 2021 consid. 2.1; YVES DONZALLAZ, Commentaire de la LTF, 3

e éd., 2023, n. 299 ad art. 82, p. 1125; ARUN BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 55).

E. 2

Le Conseil d'Etat considère que le plan directeur de l'énergie, auquel se rattachent les cartes des réseaux thermiques structurants dont la modification est litigieuse, ne constituerait ni une loi, ni une décision, ni une ordonnance administrative. Il s'agirait d'un "plan programmatique" visant pour l'essentiel à établir un ordre de priorité, accompagné le cas échéant d'un calendrier, pour l'accomplissement d'activités étatiques, imposé par la loi, assimilé à un acte administratif au sens étroit et déployant des effets contraignants pour les autorités sans avoir d'effets obligatoires pour les administrés. De ce fait, il ne peut pas être mis en cause par les voies de droit ouvertes contre des normes, des décisions ou des contrats (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2

e éd., 2018, n. 59, 679 et 681).

E. 2.1

Le PDER est compris dans le plan directeur cantonal de l'énergie adopté par le Conseil d'Etat le 2 décembre 2020 (art. 12 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'énergie du 31 août 1988 [REn; rsGE L 2 30 01]). Il définit un plan intentionnel de déploiement des réseaux thermiques structurants pour les 10 ans à venir, précise le rôle du gaz naturel et l'avenir de son réseau de distribution et explicite les enjeux à venir pour le réseau électrique. Il tend à ce que la somme de toutes les solutions mises en oeuvre soit optimale. Il s'applique à tout le territoire cantonal (Fiche 5.1 du plan directeur de l'énergie).

D'un point de vue matériel, se pose la question de savoir si cet instrument de planification de droit cantonal - que le Conseil d'Etat qualifie de "plan programmatique" - doit être assimilé à un plan directeur au sens défini par le droit fédéral (cf. ATF 143 II 276 consid. 4.1; MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, 2010, ch. 3.2.1.1) ou s'il s'agit d'un programme de développement au sens de l'art. 6 al. 4 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Dans la première hypothèse, un tel instrument de planification assimilé à un plan directeur ne lie que les autorités en charge de tâches déployant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 2 LAT, à l'exclusion des particuliers (cf. art. 9 al. 1 LAT; voir aussi, MATTHIEU SEYDOUX, *Éléments caractéristiques des réseaux thermiques en matière de construction, d'adjudication et de contrat*, in: *Journées suisses du droit de la construction*, 2023, p. 178; FRANÇOIS BELLANGER, *Déclassement et autres mesures dans le canton de Genève*, in *Planification territoriale*, 2013, p. 90). Lors de l'adoption de cette loi, il a en effet été sciemment renoncé à introduire dans le droit fédéral la possibilité pour les particuliers de contester directement les plans directeurs cantonaux par une procédure de recours (art. 33 al. 2 LAT a contrario; ATF 105 Ia 223 consid. 2e; arrêt 1C_407/2020 du 27 octobre 2022 consid. 5.1 in DEP 2023 p. 123 et les arrêts et références cités). Dans l'hypothèse où le plan directeur cantonal de l'énergie constitue un plan de développement, celui-ci constitue une simple source d'informations qui ne saurait déployer d'effets contraignants pour les particuliers (cf. Pierre Tschannen, *Commentaire pratique LAT*, 2020, n. 33 ad art. 6).

Ainsi, en suivant l'une comme l'autre des qualifications entrant en considération, à défaut de force contraignante pour les particuliers, le PDER ne saurait être assimilé à leur égard, et contrairement aux collectivités publiques, ni à une décision ni à un acte normatif au sens des art. 82 let. a et b LTF (cf. AEMISEGGER/SCHERRER REBER, *Basler kommentar, Bundesgerichtsgesetz*, 3

e éd., 2018, n. 37 ad art. 82 LTF, p. 1117 et les références citées), en sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner si le recours en matière de droit public respecte la règle de l'épuisement

préalable des voies de droit consacrée aux art. 86 et 87 LTF . Il en va de même des cartes des réseaux thermiques structurants intégrées au PDER, en tant qu'elles se bornent à indiquer le développement spatial souhaité des réseaux thermiques structurants à l'horizon 2030, 2040 et 2050 (voir également, arrêt 1C_240/2022 du 21 novembre 2022 consid. 2.7, s'agissant des zones d'apport définies dans le plan cantonal de gestion des déchets).

E. 2.2

La recourante ne prétend pas à juste titre que les réseaux thermiques structurants ne pouvaient faire l'objet d'une planification directrice. Les auteurs qui ont abordé cette question font en effet dépendre de leur taille le point de savoir si les réseaux thermiques structurants doivent figurer dans un plan directeur; tel est le cas s'ils s'étendent sur une partie importante de la commune ou sur le territoire de plusieurs communes (ABEGG/MUSLIU, Die Fernwärmeversorgung - eine rechtliche Einordnung, *sui generis* 2022, n. 11; MATTHIEU SEYDOUX, op. cit., in: Journées suisses du droit de la construction, 2023, p. 178; MATTHIEU SEYDOUX, Réseaux thermiques et chauffage à distance, 2022, n. 609, pour qui l'ancrage des conduites d'un réseau thermique devrait figurer dans un plan directeur cantonal lorsqu'elles ont une portée cantonale, à l'instar des réseaux structurants dans le canton de Genève).

La recourante relève que le Tribunal fédéral, dans l'arrêt publié aux ATF 143 II 276 , était parvenu au constat de l'irrecevabilité du recours porté contre le plan directeur de quartier "Praille-Acacias-Vernets" au motif que la protection juridique exigée par l' art. 33 al. 2 LAT serait ensuite garantie par la procédure de planification ultérieure (consid. 4.3). Tel ne serait pas le cas en l'occurrence. Ainsi, en l'absence d'une protection juridique ultérieure, elle devrait être habilitée à contester immédiatement la modification des cartes des réseaux thermiques structurants à défaut de quoi la garantie de l' art. 29a Cst. ne serait pas respectée.

Selon la fiche 5.1 du plan directeur de l'énergie, la mise en oeuvre du PDER devra être coordonnée entre les différents acteurs concernés, après évaluation des nécessités pesées d'intérêts. Pour cela, les coopérations entre l'Etat, les Services industriels de Genève et les différentes parties prenantes seront renforcées ainsi que les outils associés, notamment pour ce qui concerne les tracés des réseaux et la définition du juste prix et d'une tarification transparente. Une coexistence des différents réseaux de chauffage à distance dans un même secteur n'apparaît ainsi pas d'emblée exclue même si le plan directeur de l'énergie (fiche 5.5) prévoit d'encourager le développement des réseaux thermiques non structurants dans les périmètres situés en dehors des zones d'influence des réseaux thermiques structurants.

E. 2.3

La recourante n'est pas démunie de tout moyen ultérieur pour faire valoir ses intérêts.

Si le quartier de l'Etoile 1, comprenant les îlots A et B, fait l'objet d'un plan localisé de quartier adopté le 6 novembre 2019, tel n'est pas le cas des autres quartiers de l'Etoile auxquels la recourante souhaite étendre son réseau de chauffage à distance. Elle pourra faire valoir ses intérêts dans le cadre de leur adoption. De plus, elle a soumis au mois de mars 2023 à l'Office cantonal de l'énergie un projet visant à étendre au quartier de l'Etoile le système de chauffage à distance qu'elle exploite actuellement. Il n'est pas exclu qu'elle puisse obtenir une décision formelle susceptible d'être attaquée devant une juridiction de recours si ce projet devait ne pas être agréé. Par ailleurs, les entreprises et les particuliers qui sont propriétaires d'un terrain dans le périmètre du quartier de l'Etoile et qui souhaiteraient voir leur immeubles alimentés par le réseau de chauffage à distance de la

recourante pourraient également s'opposer à leur raccordement au réseau thermique structurant GeniLac et exiger un contrôle accessoire du PDER et des cartes de réseaux si un tel raccordement devait leur être imposé. La recourante pourra enfin intervenir pour défendre ses intérêts lors du projet concret d'extension du réseau thermique structurant GeniLac par les Services industriels de Genève dans le secteur en cause, à l'occasion de la mise à l'enquête publique des conduites, leur construction sur le domaine public ou privé étant soumise à une autorisation de construire du Département du territoire (cf. MATTHIEU SEYDOUX, op. cit., in: Journées suisses du droit de la construction, 2023, p. 182). Il n'est enfin pas exclu que les maîtres de l'ouvrage procèdent à un appel d'offres pour les aménagements liés à l'alimentation énergétique des immeubles prévus dans le quartier de l'Etoile, auquel la recourante pourrait le cas échéant participer (cf. MATTHIEU SEYDOUX, op. cit., in: Journées suisses du droit de la construction, 2023, p. 187).

Par conséquent, il ne se justifie pas de faire une exception à la règle selon laquelle la voie de recours n'est pas ouverte pour les particuliers à l'encontre d'un plan directeur ou d'un plan qui lui est assimilé.

E. 2.4

Le recours constitutionnel subsidiaire n'est pas davantage ouvert. Selon l'art. 113 Cst. , seules les décisions des autorités cantonales de dernière instance sont susceptibles d'être déférées au Tribunal fédéral par cette voie de droit. La modification des cartes du PDER entérinée par le Conseil d'Etat le 17 mai 2023 ne constitue pas, comme on l'a vu (cf. consid. 2.1), une décision en l'absence d'effets contraignants pour les particuliers.

E. 3

Le recours doit par conséquent être déclaré irrecevable aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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