

BGer 1C 545/2018 vom 19. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_545_2018

FR: TF 1C 545/2018 du 19 novembre 2019

IT: TF 1C 545/2018 del 19 novembre 2019

Regeste

zone réservée | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée sur le territoire communal, en application de l' art. 27 LAT . La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF (arrêts 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1; 1C_141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1 avec les références, publié in ZBI 116/2015 s. 194). Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant la cour cantonale et ils sont propriétaires de parcelles qui se trouvent dorénavant en zone réservée. Ils ont ainsi un intérêt évident à l'annulation ou à la réforme de l'arrêt attaqué et disposent dès lors de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . En dépit de sa nature temporaire destinée à préserver une planification future, l'institution d'une zone réservée, à l'issue d'une procédure indépendante de planification, constitue une décision finale et ne peut être assimilée à une mesure provisionnelle. Dès lors, la limitation des griefs (art. 98 LTF) ne s'applique pas. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Se plaignant d'établissement inexact des faits, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir méconnu les faits suivants. S'agissant des caractéristiques des parcelles concernées, celles-ci comportent toutes des maisons d'habitation, de sorte qu'il n'existerait aucun risque que des constructions supplémentaires y soient érigées; l'affirmation selon laquelle de nombreuses demandes d'autorisation de construire auraient été déposées ne serait nullement démontrée. La Chambre administrative se serait par ailleurs contentée d'évoquer les "inconvenients non négligeables" résultant pour les propriétaires du passage des parcelles en zone réservée, sous-estimant ainsi l'importance de la perte de valeur notamment en raison de l'abattement de 100'000 fr. imposé en cas de travaux d'entretien et de l'impossibilité de contracter des prêts hypothécaires, alors que la valeur fiscale des immeubles demeure inchangée. La cour cantonale aurait encore omis de tenir compte du préavis de la commune d'Onex selon lequel la zone réservée ne correspondait pas aux noyaux de densification identifiés dans le plan directeur communal validé par le Conseil d'Etat. L'arrêt cantonal passerait encore sous silence le fait que, compte tenu du rythme de construction, il faudrait près de 40 ans pour réaliser le potentiel du périmètre déclassé. Enfin, la large opposition des propriétaires et de la commune n'aurait pas été prise en compte dans la pesée d'intérêts.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

E. 2.2

L'ensemble des faits relevés ci-dessus a été, à tout le moins, évoqué dans l'arrêt attaqué. Le fait que les parcelles concernées sont bâties a été reconnu par le Conseil d'Etat; il ne signifie pas pour autant, comme on le verra, que le potentiel constructif aurait été épuisé et qu'il faille renoncer à la mesure litigieuse. L'existence et le nombre de demandes d'autorisation de construire évoquées par le Conseil d'Etat n'ont pas été retenus comme un fait avéré par l'arrêt attaqué. Celui-ci retient en revanche que la simple possibilité que de telles demandes soient formulées suffisait à justifier la zone réservée. La perte de valeur des parcelles concernées est évoquée dans la partie en fait (rappel des arguments des recourants, ch. 17), tout comme le maintien de la valeur fiscale des immeubles (ch. 22). La cour cantonale n'a d'ailleurs pas méconnu les inconvénients subis par les propriétaires, qu'elle a qualifiés de "non négligeables". Elle a rappelé que les experts auditionnés par la commission d'aménagement du canton avaient indiqué que la décote des parcelles seraient de 10 à 15% environ, s'ajoutant à la perte de valeur résultant de l'inscription au PDCn en vue d'un déclassement (consid. 8a et 8e). Le fait que l'exemple proposé par les recourants n'ait pas été repris dans l'arrêt attaqué ne signifie donc pas que les inconvénients découlant du gel institué par la zone réservée auraient été ignorés. Le préavis de la commune d'Onex est repris dans la partie en fait (ch. 11) de l'arrêt cantonal. Quant au rythme de la construction à Genève et au caractère "socialement acceptable de la mesure" (au vu du nombre d'oppositions), il ne s'agit pas de critères pertinents pour juger de l'admissibilité de la création d'une zone réservée. L'importance de l'opposition au projet ressort en l'occurrence du nombre de recourants, mais la somme des intérêts privés qui se manifeste ainsi ne saurait, comme on le verra, contrebalancer l'intérêt public à la création d'un nombre bien plus important de logements. En définitive, les faits invoqués par les recourants sont soit sans pertinence, soit retenus de manière suffisante dans l'arrêt attaqué. Le grief doit être écarté.

E. 3

Invoquant ensuite leur droit d'être entendus, les recourants estiment que l'arrêt cantonal ne serait pas suffisamment motivé en ce qui concerne l'intérêt public à la base de la mesure contestée. La cour cantonale se serait contentée de mentionner l'intérêt général à la construction de logements en cas de pénurie, sans se prononcer sur les arguments des recourants qui faisaient valoir qu'il n'existait aucun impératif d'aménagement, que la planification était contraire au plan directeur communal et qu'il n'y avait pas de risque concret d'entrave à la planification envisagée. Sous l'angle de la proportionnalité, la Chambre administrative n'aurait procédé à aucun examen concret de la situation des propriétaires concernés et n'aurait pas examiné si d'autres mesures moins dommageables

étaient envisageables.

E. 3.1

Le droit d'être entendu consacré à l' art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 p. 109; 142 II 154 consid. 4.2 p. 157). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 565).

E. 3.2

L'intérêt public à la création d'une zone réservée a été suffisamment exposé dans l'arrêt attaqué: il s'agit de créer un nombre plus important de logements dans un contexte de pénurie, et de densifier pour ce faire la zone villas, conformément au PDCn. Cela répond également à l'argument des recourants selon lequel il n'existerait aucun objectif d'aménagement. S'agissant de l'intérêt des propriétaires, celui-ci a été qualifié de "non négligeable"; par cette formule certes lapidaire, la cour cantonale a manifestement évoqué l'impossibilité de construire sur les parcelles concernées, ainsi que la dépréciation découlant de cette mesure d'aménagement. Comme on le verra ci-dessous, le fait que l'ensemble du périmètre soit déjà bâti ne fait nullement échec à l'instauration d'une zone réservée; l'existence d'un risque concret de compromettre la future planification n'est pas non plus une condition à l'instauration d'une telle zone. L'arrêt attaqué écarte par ailleurs l'utilisation du refus conservatoire

E. 3.3

comme solution moins contraignante car une telle mesure ne pourrait pas porter sur un périmètre déterminé. Il retient en outre que la mesure est limitée géographiquement et temporellement, sans préjuger des mesures de déclassement qui seront finalement adoptées. L'arrêt attaqué comporte dès lors une motivation suffisante en rapport avec les principes d'intérêt public et de proportionnalité et les recourants sont manifestement en mesure de faire valoir leurs arguments à ce propos s'ils considèrent que leurs propres intérêts auraient été sous-estimés; l'obligation de motiver est ainsi satisfaite.

E. 4

Sur le fond, les recourants invoquent la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Ils ne contestent pas que la création de la zone réservée repose sur une base légale, mais considèrent qu'il n'y aurait pas d'intérêt public à une telle mesure. Ils estiment que la densification exigée par le PDCn, ainsi que les principes d'urbanisation vers l'intérieur posés par la LAT, ne nécessiteraient pas un déclassement de la zone villas, celle-ci pouvant être densifiée par le recours à l'habitat groupé. La modification envisagée de la planification, sur un périmètre étendu, serait contredite par le plan directeur communal qui prône une densification ponctuelle préservant le paysage et l'environnement. Dans le cas spécifique d'une zone réservée en vue de densifier, rien ne permettrait de craindre une mise en péril de la future planification, les parcelles étant déjà construites; il suffirait, pour parvenir au même résultat, de refuser des demandes permis de construire ou d'augmenter la densité (art. 59 al. 4 LCI), sans que de tels refus ne soient limités dans le temps, contrairement à la zone

réservée. Ce risque serait d'autant moins actuel qu'il faut en général compter 40 ans pour développer un tel périmètre. Invoquant ensuite le principe de la proportionnalité, les recourants estiment que l'institution d'une zone réservée ne serait pas nécessaire puisque les parcelles concernées sont déjà bâties et qu'il suffirait d'agir par la voie du refus conservatoire prévu à l'art. 13B LaLAT dans le cas où un projet particulier pourrait compromettre la planification future. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, les recourants relèvent que la mesure litigieuse a commencé, selon l'arrêt cantonal, à déployer ses effets le 14 juillet 2015; l'aboutissement d'une nouvelle planification dans le délai légal de cinq ans serait douteux. Celle-ci devrait être suivie de l'adoption de plans localisés de quartier de sorte que l'atteinte subie par les propriétaires se prolongera durant 15, voire 20 ans, sans possibilité de vente puisque la valeur des terrains aurait subi une diminution de 15 à 20% s'ajoutant à la moins-value résultant de la perspective d'un déclassement.

E. 4.1

La garantie de la propriété, ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. , peut être restreinte aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 415). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3). S'agissant d'un grief de nature constitutionnelle, il doit être motivé conformément aux exigences accrues de l' art. 106 LTF .

E. 4.2

Selon l' art. 27 LAT , s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2), ce qui n'est pas le cas en droit genevois. L'établissement d'une zone réservée répond ainsi à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 31 ad art. 27). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n° 21 ad art. 27). Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle

pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT (telle que l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2), ou du plan directeur cantonal. La mesure contestée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire.

E. 4.3

En l'occurrence, la fiche A03 du PDCn porte sur la densification des quartiers de villas par modification de zones. Il s'agit de promouvoir l'extension de la ville dense par déclassement de secteurs de la zone villas, dans le but essentiel d'augmenter à moyen et long terme le parc de logements répondant aux besoins de la population en réalisant des quartiers denses dans les secteurs bien desservis par les transports publics. Dans ce contexte, les déclassements de la zone villas représentent le potentiel le plus important parmi les mesures d'aménagement et permettraient à terme la création de près de 30'000 logements. Tel est le cas du secteur longeant la route de Chancy, identifié comme un axe fort de transports collectifs. Le déclassement prévu correspond ainsi à un intérêt public évident, compte tenu de la pénurie de logements que subit, chroniquement et de manière notoire, le canton de Genève, et de la pénurie de terrains libres de construction susceptibles d'accueillir de l'habitat densifié. Le recours à de l'habitat groupé, préconisé par les recourants, ne satisferait sans doute pas à l'objectif de densification recherché, qui se rapproche selon la fiche A03 du PDCn des caractéristiques de la couronne urbaine. A côté de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT) et la densification des surfaces d'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT) constituent des principes essentiels de l'aménagement du territoire. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n° 30 ad art. 27). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Tel est le cas en l'occurrence: la zone réservée s'étend à l'ensemble du périmètre visé par la volonté de densification; cela permettra d'assurer une liberté d'action suffisante de l'autorité compétente, soit le Grand Conseil. Il n'est évidemment pas nécessaire, dans ce cadre, que la future planification soit connue dans les détails, ni qu'elle soit mise en péril par des projets concrets. Dans la mesure où l'autorité de planification envisage à terme une forte densification à l'échelle de tout un secteur, toute réalisation selon la réglementation actuelle est susceptible de compromettre cet objectif. Par rapport à des refus conservatoires de permis de construire fondés sur le droit cantonal (art. 13B LaLAT, dont l'effet est limité à deux ans), ou à des refus de dérogation selon l'art. 59 al. 4 LCI, la planification d'une zone réservée présente l'avantage d'une démarche unifiée assurant la transparence, la prévisibilité et l'égalité de traitement. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il n'est pas besoin de rechercher si, et dans quelle mesure le plan de zone réservée pourrait se trouver en conflit avec le plan directeur communal d'Onex. Un tel plan n'a en effet qu'une force obligatoire relative pour les autorités: il ressort clairement de l'art 10 al. 8 LaLAT que les exigences de l'aménagement cantonal peuvent conduire ces autorités à s'écarter des orientations retenues dans le plan communal, en particulier lorsqu'il s'agit de réaliser, comme en l'espèce, l'un des objectifs importants de densification poursuivis par le plan directeur cantonal, lequel met en oeuvre le droit fédéral.

E. 4.4

Les recourants se fondent sur des conjectures pour soutenir que l'atteinte à leur droit de propriété pourrait durer plusieurs décennies. La durée de la zone réservée est en effet légalement limitée à cinq ans, sans que le droit cantonal n'ait prévu de prolongation comme le permettrait l' art. 27 al. 2 LAT . Quant aux effets de la zone réservée, ils consistent en une limitation temporaire des possibilités de construire: les propriétaires conservent le droit d'habiter, de louer, d'entretenir - à certaines conditions - ainsi que de vendre leurs immeubles. La diminution de valeur des biens-fonds, pour autant qu'elle soit suffisamment démontrée, est elle aussi provisoire puisque le but recherché est une densification et, par là, une augmentation des possibilités de construire. Dans ces conditions, la création d'une zone réservée ne porte pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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