

# **BGer 1P.444/2001 vom 29. November 2001**

Bundesgericht, 2001-11-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.444\\_2001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.444_2001)

FR: TF 1P.444/2001 du 29 novembre 2001

IT: TF 1P.444/2001 del 29 novembre 2001

## **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 127 III 41 consid. 2a p. 42; 126 I 207 consid. 1 p. 209 et les arrêts cités). a) Le Tribunal administratif a joint deux procédures de recours, la première se rapportant à la modification d'un plan d'affectation, au sens des art. 14 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), la seconde concernant le refus d'autorisations de construire au sens de l' art. 22 LAT . Dans les deux cas, la voie du recours de droit public est ouverte ( art. 84 ss OJ , en relation avec l' art. 34 al. 3 LAT ). b) Le présent recours a été formé dans le délai légal ( art. 89 OJ ), contre une décision finale prise en dernière instance cantonale ( art. 86 et 87 OJ ). Il est motivé conformément aux exigences de l' art. 90 al. 1 OJ . c) La qualité pour recourir, définie à l' art. 88 OJ , doit être examinée en fonction de l'objet de la contestation. Ce recours n'est ouvert, selon la jurisprudence, qu'à celui qui peut se prévaloir d'une atteinte à ses intérêts personnels et juridiquement protégés, le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général, ou visant à préserver de simples intérêts de fait, étant en revanche irrecevable (cf. ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 126 I 43 consid. 1a p. 44, 81 consid. 3b p. 85 et les arrêts cités). En tant que les deux recourants contestent les refus d'autorisation pour les ouvrages projetés sur leurs terrains respectifs, ils remplissent manifestement les conditions légales. Ces conditions sont également remplies dans la mesure où ces deux recourants contestent la modification du régime des zones - ou, en ce qui concerne le recourant Y. \_\_\_\_\_, l'application des règles de procédure dans le cadre de cette contestation, en invoquant une violation de ses droits de partie (cf. ATF 126 I 81 consid. 3b p. 86; 125 II 86 consid. 3b p. 94 et les arrêts cités) -, sans qu'il y ait lieu d'examiner en détail la situation de leurs biens-fonds. Certes, le recourant X. \_\_\_\_\_ agit principalement comme propriétaire foncier voisin, en se plaignant de ce que le nouveau plan modifierait ou supprimerait une prescription du plan antérieur qui était destinée, en tout cas accessoirement, à la protection des intérêts des voisins - c'est le cas des règles sur le volume admissible des constructions ou le coefficient d'utilisation du sol - (cf. ATF 127 I 44 consid. 2d p. 47 et les arrêts cités), mais il est également propriétaire de terrains compris dans le périmètre litigieux (une partie de la parcelle n° 1293, utilisée comme chemin, et éventuellement une partie de la parcelle n° 2811, le dossier ne permettant pas de déterminer si ce dernier bien-fonds est partiellement inclus dans la nouvelle zone 4B). Dans l'une et l'autre hypothèses, les conditions de l' art. 88 OJ sont manifestement réunies. d) Vu ce qui précède, il y a donc lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

Le requérant Y. \_\_\_\_\_ se plaint d'une violation des art. 29 Cst. , 30 Cst. et 6 par. 1 CEDH à cause de rejet, par le Tribunal administratif, de ses conclusions tendant à l'annulation de la loi 7830, au motif qu'il ne se serait pas opposé préalablement en temps utile à ce projet de plan d'affectation. Selon lui, l'application rigide du droit cantonal de procédure l'a privé du droit d'accès à un tribunal dans une contestation sur les effets d'un plan sur sa propriété, et partant sur des droits de caractère civil. Or il aurait été empêché sans sa faute d'utiliser la voie de l'opposition au projet de loi; il est du reste intervenu dans la procédure aussitôt qu'il a été concerné par ce projet. a) Il n'est pas contesté que l'opposition du requérant, déposée le 10 juin 1998, était tardive car postérieure à l'expiration du délai légal de 30 jours à compter de la première publication du projet de loi (art. 16 al. 5 LaLAT); l'art. 3 al. 2 de la loi 7830, qui déclare cette opposition irrecevable, n'est du reste pas critiqué dans le recours de droit public. Le requérant soutient en revanche que le Tribunal administratif n'aurait pas dû invoquer cet élément pour refuser l'examen de ses griefs. A cet égard, le requérant se réfère à juste titre à l'art. 35 al. 4 LaLAT, implicitement appliqué dans l'arrêt attaqué. Selon cette disposition, le recours au Tribunal administratif contre la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée. C'est bien en raison du défaut d'épuisement d'une voie de droit préalable que la juridiction cantonale n'est pas entrée en matière (en considérant improprement que le recours devait être rejeté, alors qu'une décision d'irrecevabilité aurait dû être prise, mais cela est sans influence sur le sort de la présente contestation). b) L'art. 35 LaLAT a été adopté par le Grand Conseil le 23 janvier 1998, dans le cadre d'une réforme de la juridiction administrative cantonale; il est entré en vigueur le 21 mars 1998. Cette réforme avait notamment pour but d'introduire une voie de recours cantonale contre les décisions du Grand Conseil sur les plans d'affectation (décisions adoptées sous forme de lois). Dans sa teneur initiale, la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT) conférait aux lois définissant ou modifiant les zones d'affectation la nature de décisions cantonales définitives; or, avec l'évolution de la jurisprudence, ce régime a été considéré comme incompatible avec les exigences de l' art. 6 par. 1 CEDH et de l' art. 98a OJ (cf. Exposé des motifs du Conseil d'Etat à propos des projets de lois sur la réforme de la juridiction administrative, in: Mémorial des séances du Grand Conseil 1997 p. 9424 ss et 9431 s.; cf. également ATF 123 II 231 ). C'est pourquoi le législateur cantonal a ouvert, dans ce domaine, une voie de recours au Tribunal administratif, en maintenant la voie de l'opposition préalable (cf. art. 16 al. 5 LaLAT) et en faisant de la participation à la procédure d'opposition une condition de recevabilité du recours (cf. Mémorial 1997 p. 9466; Mémorial 1998 p. 608). c) aa) Le requérant ne critique pas le système cantonal en tant que tel. L'organisation des voies de recours, en matière de plans d'affectation, relève en principe du droit cantonal, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire se bornant à poser quelques principes (définition de la qualité pour recourir et du pouvoir d'examen de l'autorité de recours; cf. art. 25 al. 1 LAT , art. 33 al. 2 et 3 LAT ). Dans ce cadre, on ne voit pas ce qui empêcherait le législateur cantonal d'imposer aux intéressés, comme condition de recevabilité du recours cantonal, une intervention dans la procédure d'opposition préalable, pour autant que le projet de plan fasse alors l'objet de publications suffisamment claires. Du reste, dans certains domaines et s'agissant du droit de recours des organisations de protection de la nature ou de l'environnement, le droit administratif fédéral connaît pareille exigence (cf. art. 12a al. 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [LPN; RS 451]; art. 55 al. 5 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814. 01]). bb) Dans les cas où

une contestation au sujet de l'adoption d'un plan d'affectation porte sur des "droits de caractère civil" au sens de l' art. 6 par. 1 CEDH - il en va généralement ainsi, selon une jurisprudence maintenant bien établie, lorsqu'un propriétaire foncier conteste une modification du régime applicable à sa propre parcelle, voire à une parcelle voisine quand l'autorité de planification supprime ou allège des prescriptions destinées à la protection des voisins (cf. notamment ATF 127 I 44 ; 122 I 294 ) -, l'accès à un tribunal indépendant et impartial doit être garanti. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme refuse toutefois d'accorder un caractère absolu au droit d'accès à un tribunal. Ce droit se prête à des limitations, notamment quant aux conditions de recevabilité d'une action ou d'un recours, dès lors que les règles d'organisation judiciaire et de procédure doivent être déterminées par l'Etat, qui jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Ces limitations ne sauraient toutefois restreindre l'accès au justiciable d'une manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, les limitations appliquées ne se concilient avec l' art. 6 par. 1 CEDH que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (cf. arrêts de la Cour EDH du 16 novembre 2000 dans l'affaire Société anonyme Sotiris et Nikos Koutras ATTEE c. Grèce, § 15; du 28 mai 1985 dans l'affaire Ashingdane c. Royaume-Uni, § 57 et les arrêts cités; cf. également ATF 127 I 115 consid. 7a p. 125). Lorsque l'accès à un tribunal doit être assuré conformément à l' art. 6 par. 1 CEDH , les garanties de procédure judiciaire selon l' art. 30 al. 1 Cst. , également invoquées par le recourant, n'ont pas une portée différente (cf. ATF 126 I 68 consid. 3a p. 73, 228 consid. 2a p. 230). cc) Dans les contestations relatives aux plans d'affectation, la limitation du droit d'accès à un tribunal qui résulte de l'application de règles exigeant une opposition préalable (comme l'art. 35 al. 4 LaLAT) ne paraît pas, en principe, illégitime ni disproportionnée. Le recourant invoque toutefois une situation particulière, celle du propriétaire foncier qui est atteint par la mesure d'aménagement du territoire au moment où elle est adoptée mais qui, à l'époque où la voie de l'opposition préalable était ouverte, n'était pas directement intéressé à l'issue de la procédure de planification car il n'avait pas encore acquis (ni ne s'était engagé à acquérir) de bien-fonds dans le périmètre concerné. Le recourant se trouvait dans cette situation et il affirme avoir été empêché sans sa faute de faire opposition: cela est manifestement inexact car, après la publication officielle de l'avis relatif à la procédure d'opposition, quiconque pouvait intervenir à ce stade-là, même en n'étant pas, ou pas encore, propriétaire de terrains à l'endroit litigieux. Il n'en demeure pas moins que le recourant n'avait alors, a priori, aucun motif objectif de s'opposer, ses intérêts n'étant pas en cause. La question est délicate de savoir si, dans pareille situation, une dérogation à l'exigence de l'art. 35 al. 4 LaLAT doit être accordée sur la base des art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH; cette question peut cependant demeurer indéterminée. d) En effet, à la date de la publication de l'avis annonçant le dépôt du projet de loi 7830 et l'ouverture de la procédure d'opposition (avis publié le 11 mars 1998, fixant au 9 avril 1998 l'échéance du délai d'opposition), l'art. 35 al. 4 LaLAT n'était pas encore en vigueur; il l'était en revanche durant les vingt derniers jours de ce délai d'opposition (à partir du 21 mars 1998). La nouvelle du 23 janvier 1998, par laquelle l'art. 35 LaLAT a été introduit (loi 7705), contient à son art. 3 une disposition transitoire prévoyant la compétence du Tribunal administratif pour statuer sur les recours pendants et les recours déposés postérieurement au 21 mars 1998; cette disposition transitoire ne règle toutefois pas la question de la recevabilité des recours, au regard de l'art. 35 al. 4 LaLAT, dans les cas où la procédure d'opposition avait été ouverte avant le 21 mars 1998. Dans ces circonstances, il n'est pas admissible de

restreindre l'accès au Tribunal administratif parce que la voie de l'opposition n'a pas été préalablement épuisée, alors qu'au moment où la procédure d'opposition a été ouverte par un avis officiel, celle-ci ne constituait pas une formalité nécessaire pour la recevabilité d'un recours judiciaire cantonal ultérieur (avant d'être institué par l'art. 35 LaLAT, le recours à un tribunal cantonal pouvait être ouvert en vertu d'une application directe du droit fédéral ou du droit conventionnel - cf. ATF 123 II 231 consid. 7 p. 236). En d'autres termes, on ne pouvait pas exiger des intéressés qu'ils sachent, après avoir pris connaissance de l'avis du 11 mars 1998 n'évoquant pas la condition du futur art. 35 al. 4 LaLAT, que le défaut d'opposition au plan mentionné dans cet avis les priverait d'un droit de recours ultérieur, en vertu d'une norme pas encore entrée en vigueur. C'est pourquoi, dans le cas particulier, le Tribunal administratif n'était pas fondé à refuser d'entrer en matière sur les griefs du recourant. e) Cela n'entraîne cependant pas l'admission du recours de droit public et l'annulation de l'arrêt attaqué, en raison des circonstances particulières de la présente affaire. Devant le Tribunal administratif, les griefs de fond du recourant Y. \_\_\_\_\_ à l'encontre de la loi 7830 correspondaient en tous points à ceux développés par le recourant X. \_\_\_\_\_; ces deux personnes étaient en effet représentées par le même avocat, qui a déposé un seul acte de recours en contestant la densification découlant du classement en zone 4B sans faire à cet égard de distinction véritable entre les critiques du premier et du second recourants. Dans son arrêt, le Tribunal administratif a traité ces griefs, en prenant notamment en considération, dans la pesée des intérêts, les intérêts privés des recourants à conserver en zone villas les parcelles en cause (consid. 9a p. 16) et en se prononçant sur les effets de leur classement dans une zone à bâtir comportant un taux d'utilisation du sol plus important (consid. 9b p. 17). La juridiction cantonale a ainsi examiné les conséquences du plan litigieux pour les propriétaires de terrains directement concernés; le recourant Y. \_\_\_\_\_ ne prétend pas que, dans cet examen, un élément lié spécifiquement à sa situation personnelle aurait été omis. En d'autres termes, on peut considérer qu'en se prononçant sur le fond, le Tribunal administratif a traité et rejeté les griefs du recourant Y. \_\_\_\_\_ de manière implicite et à titre subsidiaire. Dans son recours de droit public, celui-ci critique l'argumentation de la juridiction cantonale, en reprenant là aussi les mêmes griefs que le recourant X. \_\_\_\_\_ (cf. infra, consid. 3). Aussi, dans ces circonstances, appartient-il au Tribunal fédéral de se prononcer sur le fond tant sur les griefs du recourant X. \_\_\_\_\_ que sur ceux du recourant Y. \_\_\_\_\_, en les traitant globalement, nonobstant la motivation principale du Tribunal administratif au sujet des griefs de ce dernier recourant et la violation du droit d'accès au tribunal qu'elle comporte.

### **E. 3**

En contestant la modification du plan d'affectation prévue par la loi 7830, les recourants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété ( art. 26 al. 1 Cst. ), les restrictions qui leur sont imposées n'étant selon eux pas justifiées par un intérêt public (cf. art. 36 al. 2 Cst. ) ni proportionnées (cf. art. 36 al. 3 Cst. ). Ils soutiennent au surplus que ces restrictions n'atteignent en pratique qu'un seul propriétaire - le recourant Y. \_\_\_\_\_ -, ce qui irait à l'encontre du principe de l'égalité de traitement ( art. 8 Cst. ). a) Les restrictions dénoncées ne consistent pas en une interdiction de construire, ni en une diminution du coefficient d'utilisation du sol. Au contraire, le classement du périmètre litigieux en zone 4B, applicable aux villages et hameaux, permet une utilisation plus dense du sol que la 5e zone car elle est "destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements" et également aux "activités" qui "ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public" (art.

19 al. 2 LaLAT). Les règles concrétisant cette affectation, en fixant l'ordre et les dimensions maximales des bâtiments, se trouvent notamment dans la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), aux art. 30 ss. Les recourants s'opposent à ces possibilités de densification avant tout parce qu'elles seraient irréalisables, ou encore incompatibles avec le caractère du quartier. D'après eux, le nouveau régime de la zone 4B ne serait en définitive applicable qu'à une parcelle de 2'200 m<sup>2</sup> - la parcelle n° 2810 du recourant Y. \_\_\_\_\_ - et non pas à l'entier du périmètre, de 10'100 m<sup>2</sup>. Or, même en tenant compte des maisons existantes, le Tribunal administratif a considéré que d'autres terrains, dans le périmètre, se prêteraient à la construction de nouveaux bâtiments, certaines parcelles étant très peu utilisées; il n'y a, sur la base des pièces du dossier, aucun motif de remettre en cause cette appréciation, que les recourants ne contestent du reste pas sérieusement. A plus ou moins long terme, on ne voit pas ce qui empêcherait les différents propriétaires intéressés, dans le périmètre, d'utiliser les possibilités de construction plus larges qui leur sont offertes par le régime de la 4<sup>e</sup> zone, qui est du reste déjà applicable à des terrains directement voisins, autour du noyau du village de Vandoeuvres. La délimitation de la nouvelle zone 4B n'a donc pas été opérée de façon à ne concerner qu'un seul propriétaire. Le grief de violation de l' art. 8 Cst. apparaît donc d'emblée mal fondé, étant rappelé que le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée restreinte en matière de délimitation des zones car, selon la jurisprudence, il se confond avec l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; 118 Ia 151 consid. 6c p. 162 et les arrêts cités). b) aa) Les recourants n'expliquent pas, avec précision, en quoi le classement du périmètre litigieux en zone 4B restreindrait de manière disproportionnée l'exercice de leurs droits de propriétaires fonciers (cf. art. 36 al. 3 Cst. , en relation avec l' art. 26 al. 1 Cst. ). Ils évoquent à cet égard "l'ampleur des constructions en cause et des atteintes causées aux voisins et à l'environnement"; cette simple allégation n'est toutefois pas concluante. Ce que dénoncent en définitive les recourants - en se référant alors à l' art. 36 al. 2 Cst. en vertu duquel toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public -, c'est une mesure de planification contraire, selon eux, aux principes de l'aménagement du territoire et, partant, dénuée d'intérêt public. Ils invoquent à ce propos les art. 1<sup>er</sup> al. 2 let. b et 21 al. 2 LAT et font valoir que le secteur est insuffisamment équipé pour des petits immeubles, dont la réalisation porterait atteinte au milieu bâti ainsi qu'à l'aspect général du village et des environs. Aux termes de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Il ressort de l'arrêt attaqué que le périmètre litigieux est classé dans la zone villas depuis 1952: une évolution sensible des circonstances, en près d'un demi-siècle, est pour le moins plausible. Le Tribunal administratif mentionne à ce propos l'évolution de la situation du logement dans l'agglomération genevoise, élément qui n'est pas contesté par les recourants et qui, en soi, peut justifier une densification des zones auparavant réservées aux habitations individuelles. L'adaptation d'un plan d'affectation, conformément à l' art. 21 al. 2 LAT , suppose néanmoins une pesée globale des intérêts en présence ( ATF 123 I 175 consid. 3a p. 183). Il faut, dans ce cadre, tenir compte des buts et principes de l'aménagement du territoire (cf. art. 1<sup>er</sup> et 3 LAT ) et de l'aptitude concrète des terrains à être utilisés conformément à l'affectation de la zone (cf. art. 15 LAT , notion de "terrains propres à la construction"); de ce point de vue, les données naturelles, les objectifs de protection de la nature et du paysage, de même que la possibilité de réaliser un équipement adéquat peuvent être déterminants (cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 42-49 ad art. 15 LAT ). bb) D'après l'arrêt attaqué, la densification des zones villas, par le classement

en 3e ou en 4e zone de parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension, est un objectif du plan directeur cantonal de 1989; d'autres instruments de la planification directrice cantonale (concept de l'aménagement cantonal du 8 juin 2000, projet de schéma directeur cantonal) reprennent cet objectif, dont les recourants ne contestent pas qu'il peut être appliqué au périmètre litigieux. La jurisprudence a retenu que pour faire face aux besoins du marché du logement, il était conforme aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, notamment à l'obligation d'assurer une utilisation mesurée du sol (cf. art. 1er al. 1 LAT), de prévoir une occupation plus dense des terrains ou des bâtiments déjà classés en zone à bâtir plutôt que d'étendre la superficie des zones à bâtir (cf. ATF 119 Ia 300 consid. 3c p. 304; 113 Ia 266 consid. 3a p. 269; arrêt non publié du 31 mars 2000 reproduit in RDAF 2000 I 427, consid. 4b). Les recourants prétendent toutefois que le périmètre litigieux ne se prête pas à cette densification, en raison de ses caractéristiques; ils le qualifient de secteur de villas, paisible et fortement arborisé - avec en particulier un hêtre pourpre de grande valeur -, dans un contexte rural et villageois, dont l'aspect général serait compromis par la construction d'immeubles imposants par leur gabarit et leur architecture. Le classement en zone 4B serait donc, pour les recourants, contraire au principe de l'art. 1er al. 2 let. b LAT, qui veut que les mesures d'aménagement tendent à créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé; conserver le régime de la zone villas, avec le cas échéant les dérogations nécessaires à la réalisation de villas en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé (cf. art. 59 al. 4 LCI), serait dès lors préférable. Le plan litigieux consiste à prolonger une zone 4B déjà existante, qui comprend le centre du village et ses abords. Les caractéristiques concrètes du quartier et de son environnement ont pu être appréciées par la commission spécialisée du Grand Conseil qui, selon l'arrêt attaqué, a procédé à une analyse approfondie de la situation. Dans ces conditions, le Tribunal administratif s'est imposé une certaine retenue; le Tribunal fédéral doit lui aussi faire preuve de retenue au sujet de l'évaluation des circonstances locales ou des solutions choisies par l'autorité cantonale supérieure de planification lorsqu'elle exerce son important pouvoir d'appréciation (ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98; 119 Ia 88 consid. 5c/bb p. 96, 348 consid. 2a p. 353 et les arrêts cités). En l'occurrence, l'arrêt attaqué retient que le changement d'affectation ne modifie pas le caractère résidentiel du quartier, que des nouvelles constructions pourraient être implantées en préservant la végétation et que la zone 4B est dans ce village une zone "protégée" (cf. art. 28 LaLAT), où il ne serait pas possible d'autoriser des bâtiments trop massifs. Il n'y a ainsi aucune raison sérieuse de douter que le nouveau régime pourra être appliqué sans compromettre l'aspect ni la structure du quartier et du village. Les recourants font par ailleurs valoir que les voies d'accès manqueraient pour des bâtiments de plusieurs logements. Or le Tribunal administratif a considéré à juste titre que rien n'empêcherait les propriétaires ou la collectivité intéressés d'aménager des voies d'accès adaptées en temps utile, au moment de la réalisation de projets concrets de nouvelles constructions (cf. art. 19 al. 1 et 2 LAT); la question de l'équipement avait du reste été résolue par les auteurs du projet de la société Z.\_\_\_\_\_. Sous cet angle, l'aptitude à la construction des terrains du périmètre litigieux, longé au demeurant par une voie publique (la route de Vandoeuvres), ne saurait être contestée valablement. Les recourants soutiennent enfin que la densification serait contraire à la volonté communale. En l'occurrence, le conseil municipal a donné un premier préavis favorable à l'extension de la zone 4B puis, après la renonciation de la société Z.\_\_\_\_\_ à construire ses immeubles, il a proposé aux autorités cantonales le retrait du projet de loi. Le Tribunal administratif a considéré que ce revirement n'était pas fondé sur des considérations liées à l'aménagement du territoire, les objectifs de

densification de l'habitat dans le village de Vandoeuvres n'étant finalement pas contestés par la commune. Cette interprétation de la volonté communale n'est pas insoutenable et le Tribunal administratif pouvait considérer que la seconde prise de position n'était pas décisive pour le Grand Conseil, autorité cantonale supérieure de planification (cf. art. 15 al. 1 LaLAT). cc) Certes, il n'est pas insoutenable de prétendre que, dans ce quartier, une certaine densification de l'habitat aurait également pu être obtenue sans changement d'affectation, mais avec des dérogations au régime ordinaire de la zone villas. Cela ne suffit cependant pas pour considérer que le plan litigieux ne représente pas, lui aussi, une solution admissible au regard des normes de l'aménagement du territoire. Les motifs retenus à ce propos par le Tribunal administratif sont probants et les griefs des recourants se révèlent en définitive mal fondés. d) Le recours de droit public doit en conséquence être rejeté, en tant qu'il est dirigé contre la décision du Tribunal administratif de rejeter les recours formés par X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ contre la loi 7830 (alinéa 1 du dispositif "au fond" de l'arrêt attaqué).

#### **E. 4**

Les recourants critiquent par ailleurs l'arrêt attaqué, en tant qu'il confirme le refus, par le Département cantonal, de deux autorisations de construire sur leurs terrains respectifs (pour un projet de chemin s'agissant du recourant X.\_\_\_\_\_, et pour un projet de villa individuelle s'agissant du recourant Y.\_\_\_\_\_). Ces refus, fondés sur l'effet anticipé du projet de loi 7830 avant son adoption, constitueraient une atteinte au droit de propriété, dépourvue d'intérêt public et disproportionnée; les recourants se plaignent donc d'une violation de la garantie de la propriété ( art. 26 al. 1 Cst. ). Ils font également valoir, en invoquant les garanties de procédure des art. 30 Cst. et 6 par. 1 CEDH, que le Tribunal administratif aurait dû procéder à un contrôle effectif de ces mesures d'aménagement du territoire. Les recourants reprochent en outre à la juridiction cantonale de n'avoir pas examiné des éléments essentiels qu'ils avaient allégués à l'encontre d'un effet anticipé, dans leur cas, du projet de plan d'affectation. a) Aux termes de l'arrêt attaqué, les refus d'autorisation sont fondés sur l'art. 17 al. 1 LaLAT, qui dispose que lorsqu'une modification du régime des zones paraît nécessaire, le département peut, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, refuser une autorisation de construire prescrite par l'article 1 de la loi sur les constructions et installations diverses. Cette disposition peut manifestement être appliquée à une demande d'autorisation telle que celle déposée par le recourant Y.\_\_\_\_\_. Il n'y a pas lieu d'examiner, dans le présent arrêt, si elle est également applicable, directement ou par analogie, lorsque le projet de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme requiert - comme le projet du recourant X.\_\_\_\_\_ - une autorisation fondée sur la loi cantonale sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LEXT), ni si une autre disposition du droit cantonal permet également en pareil cas un refus d'autorisation. b) Dans les deux cas litigieux, il ressort des décisions du Département cantonal, du 2 février 1999, que le seul motif de refus d'autorisation était le risque que fussent compromis les objectifs d'urbanisme (ou les "objectifs de la modification de zone engagée") dans le périmètre visé par le projet de loi 7830, lequel était alors soumis à l'examen du Grand Conseil. Les décisions du Département cantonal consistaient donc à reconnaître au projet d'extension de la zone 4B un "effet anticipé négatif", ou plus exactement à appliquer des normes du droit cantonal en vigueur (l'art. 17 al. 1 LaLAT, voire une disposition équivalente pour le projet du recourant X.\_\_\_\_\_) permettant de prendre certaines mesures en prévision d'un changement de

régime d'affectation (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd. Berne 1994, p. 182). Le Département cantonal a donc pris, en quelque sorte, des mesures provisionnelles en vertu d'une règle spéciale du droit cantonal (cf. Moor, *ibid.* ; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 175 ss). Ces mesures provisionnelles ont leur raison d'être tant que le changement d'affectation n'est pas encore décidé. A cause de leur nature provisoire et accessoire, elles cessent en principe de déployer leurs effets quand la procédure principale prend elle-même fin; c'est pourquoi on ne saurait concevoir un tel "effet anticipé négatif" après l'approbation du nouveau plan, ou le cas échéant après une décision de l'autorité de planification renonçant à la modification du plan précédent. En outre, la législation cantonale prévoit généralement que ces mesures provisionnelles prennent fin par l'écoulement du temps si la procédure de planification n'est pas achevée suffisamment rapidement (cf. art. 17 al. 2 LaLAT; cf. ATF 118 Ia 510 consid. 4d p. 514). c) En l'espèce, le Tribunal administratif a statué sur la validité des mesures provisionnelles après que le plan d'affectation - la loi 7830, adoptée le 16 mars 2000 et promulguée le 10 mai 2000 - est entré en vigueur. En outre, parallèlement à l'examen de cette question, il s'est prononcé dans l'arrêt attaqué sur ce plan d'affectation, sans le remettre en question. En constatant que la procédure principale - la procédure de modification du régime des zones - avait abouti, le Tribunal administratif aurait dû déclarer sans objet les mesures provisionnelles consistant à ne pas donner suite, à cause de la procédure de planification en cours, aux deux demandes d'autorisation présentées par les recourants. d) Le Tribunal administratif a néanmoins considéré que le projet du recourant Y. \_\_\_\_\_ "empêcherait la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements, c'est-à-dire des constructions destinées à la zone 4B", et que le projet du recourant X. \_\_\_\_\_ "ne s'inscri[vait] pas dans le cadre d'un projet compatible avec la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements". On pourrait déduire de cette argumentation que le droit cantonal impose de toute manière de refuser les autorisations requises, car elles ne sont pas conformes aux prescriptions actuellement applicables dans la zone 4B; en d'autres termes, un autre motif de refus pourrait être invoqué après la fin de l'effet anticipé négatif dont s'était prévalu le Département cantonal. Toutefois, dans cette hypothèse, les règles précises d'affectation ou de construction auxquelles les deux projets contreviendraient ne sont pas pour autant indiquées (le dossier ne contient aucun élément concluant à ce propos puisqu'il s'agissait uniquement, pour le Département cantonal, de bloquer provisoirement des procédures d'autorisation, sans examen approfondi de la conformité des ouvrages aux anciennes et futures réglementations). Il n'est cependant pas certain que tel est le sens de l'arrêt attaqué, ces considérations pouvant aussi être interprétées comme des motifs justifiant a posteriori les mesures provisionnelles devenues sans objet. Dans cette situation particulière, il apparaît donc que la motivation de l'arrêt attaqué n'est pas suffisante au regard des exigences du droit constitutionnel - déduites du droit d'être entendu ( art. 29 al. 2 Cst. , art. 4 al. 1 aCst. ) -, car elle ne permet pas aux recourants de se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard ( ATF 124 II 146 consid. 2a p. 149; 123 I 31 consid. 2c p. 34). Les griefs formels des recourants, tirés des garanties constitutionnelles de procédure, sont en conséquence fondés sur ce point. e) Il s'ensuit que le recours de droit public doit être admis en tant qu'il est dirigé contre la décision du Tribunal administratif d'admettre le recours du Département cantonal et d'annuler la décision du 16 juin 2000 de la Commission cantonale de recours en matière de constructions; les alinéas 2 et 3 du dispositif "au fond" de l'arrêt attaqué doivent donc être annulés. Le Tribunal administratif ayant, dans cette contestation, rejeté à tort les

conclusions des actuels recourants, leur condamnation à l'ensemble des frais de la procédure cantonale de recours (solidairement avec d'autres recourants) doit également être annulée (alinéa 4 du dispositif "au fond" de l'arrêt attaqué).

#### **E. 5**

Un émolument judiciaire réduit doit être mis à la charge des recourants, qui n'ont pas entièrement gain de cause; le canton intimé n'a en revanche pas à supporter les frais de justice (art. 153, 153a et 156 al. 1 à 3 OJ). Il aura cependant à verser aux recourants une indemnité réduite, 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.