

GE_GERICHTE ATA/208/2016 vom 8. März 2016

GE Cour de justice, 2016-03-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_208_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/208/2016 du 8 mars 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/208/2016 del 8 marzo 2016

Regeste

Résumé: Recours contre le jugement du TAPI, annulant l'autorisation de construire délivrée par le DALE et lui renvoyant la cause pour le prononcé d'un refus conservatoire en raison du plan d'utilisation du sol localisé « Petits Délices » en cours d'adoption. Contrairement à ce qu'a retenu le TAPI, le DALE a pris sa décision sur la base de la situation de fait au moment de la décision litigieuse. Dans les circonstances particulières du cas d'espèce, le prononcé d'un refus conservatoire irait à l'encontre de l'esprit et du but à l'origine de l'art. 13B LaLAT. Recours admis et jugement du TAPI annulé. Vu l'examen du TAPI portant uniquement sur une mesure provisionnelle, sans examen de la décision attaquée au fond, cause renvoyée au TAPI pour nouveau jugement.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le recours porte sur la conformité au droit du jugement du TAPI annulant l'autorisation préalable de construire délivrée par le DALE le 10 octobre 2013 et renvoyant le dossier à ce dernier pour nouvelle décision prononçant un refus conservatoire. 3)

Les recourants reprochent au TAPI d'avoir retenu que le DALE avait abusé de son pouvoir d'appréciation en ne prononçant pas de refus conservatoire.

a. Lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le DALE peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Cette règle ne s'applique pas pour l'abrogation ou la modification d'un plan localisé de quartier en vigueur. Dans l'hypothèse où les terrains concernés par l'autorisation sollicitée sont régis par un plan d'affectation adopté depuis moins de dix ans au moment du dépôt de la demande d'autorisation, la disposition en question n'est applicable que si la majorité des propriétaires, en nombre et en surface, a donné son accord préalable à la modification ou l'abrogation dudit plan (art. 13B al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus. À défaut, le propriétaire reprend

- 20/26 - A/3496/2013 la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force (art. 13B al. 2 LaLAT). Le

délai cité à l'art. 13B al. 2 LaLAT est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation. Il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal (art. 13B al. 4 LaLAT).

b. L'adoption de l'art. 13B LaLAT visait à harmoniser les différentes mesures conservatoires pouvant être prises en vue de l'adoption d'un plan d'affectation du sol. Techniquement, il s'agissait, pour l'essentiel, d'inscrire dans la LaLAT une seule et unique disposition relative aux mesures conservatoires prises dans l'attente de l'adoption d'un plan d'affectation spécial visé par l'art. 13 LaLAT, reprenant en substance le contenu des différentes dispositions existantes, et d'abroger celles-ci (MGC 2000 55/XI 10217 p. 10224).

Dans les travaux préparatoires, le Conseil d'État, auteur du projet de loi, exposait que l'aspect « statique » des plans d'affectation du sol était de manière générale bien réglé par le droit genevois. Il n'en allait pas de même pour les mesures conservatoires qui permettaient de « geler » provisoirement le statut d'un terrain en vue d'adapter la planification du sol permettant de « légaliser » un objectif d'urbanisme ou de protection du patrimoine. Ces mesures étaient indispensables en vue de rendre effectives les décisions des autorités tendant à une meilleure utilisation du sol. À défaut, des propriétaires pourraient être tentés, dès l'annonce desdits objectifs d'urbanisme, de prendre les autorités de vitesse en faisant adopter au plus vite des projets qui ne seraient peut-être plus compatibles avec la nouvelle réglementation projetée. L'engagement d'une procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'affectation du sol à cette fin serait annihilée de facto et la conduite de toute politique d'aménagement du territoire serait tout simplement impossible (MGC 2000/XI p. 10217 p. 10222 s).

c. Le refus conservatoire constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation. La mesure assure le travail de révision contre les risques représentés par les projets de construction soumis à autorisation qui pourraient le menacer. Le refus vise à maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation, comme le fait la mesure générale de la zone protégée, prévue à l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; ATA/231/2014 du 8 avril 2014 consid. 3c et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 1, 3ème éd., 2012, p. 204 ss ; Manuel BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, p. 180 ss).

d. L'art. 13B LaLAT accorde au DALE une grande marge d'appréciation que le juge ne peut revoir qu'en cas d'excès ou d'abus (art. 61 al. 2 LPA). Comme

- 21/26 - A/3496/2013 d'autres restrictions à la garantie de la propriété, une décision de refus conservatoire doit toutefois reposer sur un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.) et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Ce dernier exige notamment qu'une mesure d'effet anticipé négatif ne paralyse pas un projet qui ne compromet pas la planification envisagée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_528/2011 du 27 avril 2012, concernant une disposition vaudoise similaire à l'art. 13B LaLAT ; ATA/231/2014 précité consid. 4d).

e. Selon le Tribunal fédéral, ces mesures provisionnelles ont leur raison d'être tant que le changement d'affectation n'est pas encore décidé. À 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 in SJ 2002 I 318 ; ATA/231/2014 précité consid. 4e et les arrêts cités). 4)

En l'espèce, le TAPI a retenu que l'autorité intimée s'était basée sur l'état de fait prévalant au moment de sa première décision, le 7 janvier 2010, pour rendre la décision attaquée le 10 octobre 2013, de sorte qu'elle aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en ne prononçant pas de refus conservatoire.

Il ressort toutefois du dossier que l'autorité intimée a pris en considération le préavis défavorable de la ville et son opposition au projet de construction en raison du PUSLoc en cours d'adoption. Le Conseiller d'État en charge du DALE a en effet écrit au Conseil municipal le 8 octobre 2013 et lui a indiqué considérer que le PUSLoc des Délices, puisqu'il n'avait pas encore été adopté, ne pouvait en l'état pas être opposé aux recourants. Elle a ainsi pris en considération l'existence de la procédure d'adoption du PUSLoc de Délices et, contrairement à ce qu'a retenu le TAPI, ne s'est pas fondée sur la situation au 7 janvier 2010, moment auquel ladite procédure n'avait pas encore été initiée, le Conseil municipal ayant été saisi du projet d'arrêté PA-109 le 9 juin 2010.

Le TAPI a par conséquent retenu à tort que l'autorité intimée s'était basée sur la situation de fait prévalant en janvier 2010 et avait de la sorte abusé de son pouvoir d'appréciation en ne prononçant pas de refus conservatoire. 5)

Il convient dès lors d'examiner si le renvoi de la cause au DALE par le TAPI pour le prononcé d'un refus conservatoire est fondé pour un autre motif et donc si le DALE aurait dû prononcer un tel refus conservatoire.

- 22/26 - A/3496/2013

a. Il n'est pas contesté que le projet de construction va à l'encontre des dispositions du projet de PUSLoc des Délices, prévoyant un taux d'espace libre, vert ou de détente de 78 % sur les parcelles des recourants. Il ressort par ailleurs du dossier que la procédure d'adoption de ce PUSLoc n'est pas encore à son terme. Le projet des recourants est par conséquent de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme de la ville, non encore concrétisés dans un plan d'affectation entré en force.

b. Le DALE affirme cependant que l'institution du refus conservatoire viserait à préserver les perspectives d'aménagement du canton et qu'il n'aurait pas d'obligation de prononcer un refus conservatoire s'agissant d'un plan d'affectation communal en cours d'adoption. Si la question du refus conservatoire en relation avec des perspectives d'aménagement communales se pose effectivement (notamment au vu de l'ATA/392/2013 du 25 juin 2013 consid. 4), elle peut en l'espèce demeurer indécidée.

Par ailleurs, il convient également de constater que, après avoir régi la situation par le biais du règlement transitoire relatif au PUS de la ville adopté le 21 juin 1988, la ville s'est dotée du RPUS ainsi que d'un PUS, adoptés le 20 février 2007 et approuvés par le Conseil d'État le 27 février 2008, soit quelques mois avant la demande d'autorisation des recourants en octobre 2008. Selon le RPUS et le PUS, le secteur des Délices se trouve dans le secteur 2.3,

dans lequel le taux d'espaces verts ou de détente minimum est fixé à 40 % (art. 13 al. 1 let. b RPUS), taux dont il n'est pas contesté qu'il est respecté par le projet litigieux. Or, les PUSLoc sont uniquement voués à compléter ce PUS, même s'ils peuvent y déroger, lorsqu'une utilisation judicieuse du sol ou des motifs urbanistiques l'exigent (art. 2 al. 2 RPUS). Dans ces circonstances et vu le caractère récent du PUS, adopté par le Conseil municipal un peu plus d'un an avant la demande d'autorisation de construire, soit dans un délai largement inférieur aux dix ans de l'art. 13B al. 1 3ème phr. LaLAT, il n'est pas évident que le DALE ait même eu la possibilité de prononcer un refus conservatoire sans l'accord préalable de la majorité des propriétaires, en nombre et en surface, au PUSLoc des Délices. Cette question peut toutefois également rester ouverte.

c. En effet, la situation du cas d'espèce est très différente des cas pour lesquels le mécanisme du refus conservatoire a été conçu. Ainsi, l'objectif d'urbanisme de la ville n'existait pas au moment du dépôt de la demande d'autorisation préalable de construire le 13 octobre 2008, comme le démontre le préavis favorable de la ville du 6 janvier 2009. Il n'existait pas non plus lors de l'octroi de la première autorisation de construire le 7 janvier 2010, ce que confirme l'absence de recours de la ville contre cette décision. C'est uniquement en juin 2010 que le Conseil municipal a été saisi du projet d'arrêté de PUSLoc des Délices. Ainsi, la ville est restée sur sa position favorable au projet pendant près de deux ans avant de concevoir un objectif d'urbanisme en réaction au projet des recourants. Ce n'est

- 23/26 - A/3496/2013 que du fait du vice de forme de la décision du 7 janvier 2010 qu'elle a d'ailleurs pu formuler son nouvel objectif d'urbanisme et demander le prononcé d'un refus conservatoire, notamment dans son acte de recours devant le TAPI contre la décision du 12 novembre 2010.

Alors que la ville avait connaissance de la procédure d'autorisation de construire pendante, son Conseil municipal n'a pris en considération le projet d'arrêté que le 8 juin 2011, soit près d'une année complète après sa saisine, et l'arrêté adoptant le PUSLoc des Délices a finalement été adopté en troisième débat par délibération du 8 octobre 2014. Or, le refus conservatoire n'a pas pour vocation de retirer la libre disposition de son terrain au propriétaire pendant toute la durée de la procédure d'adoption du plan d'affectation, mais uniquement pendant une période de deux ans. Si ce délai court en principe à partir du prononcé de premier refus conservatoire, il ressort du dossier qu'un refus conservatoire aurait déjà pu être prononcé le 12 novembre 2010, soit il y a aujourd'hui plus de cinq ans.

Ainsi, dans les circonstances particulières du cas d'espèce, le prononcé d'un refus conservatoire irait à l'encontre de l'esprit et du but à l'origine de l'art. 13B LaLAT, de sorte qu'il ne peut être reproché au DALE de ne pas avoir donné suite au préavis de la ville daté du 15 juillet 2013 l'invitant à prononcer un tel refus.

Le grief des recourants sera par conséquent admis et le jugement du TAPI annulé. 6)

Les recourants concluent également à la confirmation de l'autorisation préalable de construire du 10 octobre 2013 et les consorts reprennent leurs griefs à l'encontre de cette dernière. Selon l'autorité intimée, en cas d'annulation du jugement du TAPI, le dossier devrait être renvoyé à ce dernier pour reprise de l'instruction et traitement des griefs non examinés.

a. Selon la jurisprudence, l'objet d'une procédure administrative ne peut pas s'étendre ou se modifier qualitativement au fil des instances. Il peut uniquement se réduire, dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés devant l'autorité de recours. Si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été traitées dans la procédure antérieure (ATA/1057/2015 du 6 octobre 2015 consid. 6b). Quant à l'autorité de recours, elle n'examine en principe pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité-ci, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (ATA/1057/2015 précité consid. 6b ; ATA/723/2015 du 14 juillet 2015 consid. 3b ; ATA/653/2010

- 24/26 - A/3496/2013 du 21 septembre 2010 consid. 6 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 554 ss).

b. En l'espèce, le TAPI a uniquement statué sur la question du prononcé d'un refus conservatoire et donc sur la nécessité de prononcer une mesure provisionnelle, sans examiner aucun grief matériel relatif à l'autorisation préalable de construire litigieuse. L'instance précédente n'a ainsi procédé à aucun contrôle de la décision attaquée au fond et n'a tranché aucun des griefs soulevés contre l'autorisation de construire en tant que telle.

Au vu des circonstances particulières du cas d'espèce et bien qu'elle ait le même pouvoir de cognition que le TAPI (ar. 61 al. 1 et 2 LPA), le principe d'économie de procédure ne permet pas à la chambre administrative d'entrer en matière sur le fond du litige, privant de la sorte les parties d'un degré de juridiction. 7)

Dans ces circonstances, le recours sera partiellement admis. Le jugement du TAPI sera annulé. Le dossier sera renvoyé à ce dernier pour éventuelle instruction complémentaire, examen des griefs contre l'autorisation de construire du 10 octobre 2013 non encore tranchés et nouveau jugement. 8)

Vu l'issue du litige, deux émoluments de CHF 1'000.- chacun seront mis à la charge des consorts, pris conjointement et solidairement, d'une part, et à la charge de la ville, d'autre part (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à MM. PAGET, pris conjointement et solidairement, à la charge des consorts, pris conjointement et solidairement, d'une part, ainsi que de la ville, d'autre part, à hauteur de CHF 1'000.- chacun. Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure à l'État de Genève, qui dispose de son propre service juridique et est donc apte à procéder par lui-même (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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