

GE_GERICHTE ATA/323/2001 vom 15. Mai 2001

GE Cour de justice, 2001-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_323_2001

FR: GE_GERICHTE ATA/323/2001 du 15 mai 2001

IT: GE_GERICHTE ATA/323/2001 del 15 maggio 2001

Erwägungen

E. 1

Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours de MM. Almaleh, Berthoud, Andersen, M. et Mme Soulié et le DAEL sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

Se rapportant à une cause juridique commune, les recours seront joints (art. 70 LPA).

E. 3

Les recours de M. et Mme Soulié et de M. Andersen seront rejetés d'emblée dès lors que l'opposition que ceux-ci ont formée à l'encontre de la loi 7830 le 10 juin 1998 était tardive, c'est-à-dire déposée après l'échéance du délai de l'article 16 alinéa 5 LaLAT, le 9 avril 1998. Le fait que les précités soient devenus propriétaires de la parcelle 2737 le 24 juin 1998 seulement n'est pas pertinent et n'autorise pas une restitution du délai, laquelle est soumise à des conditions non réalisées en l'espèce (art. 16 al. 3 LPA; ATF 121 I 177; 108 V 109).

A. Recours contre la loi 7830.

- 15 -

E. 4

La LAT modifiée le 20 mars 1998, est entrée en vigueur le 1er septembre 2000 (RO 2000 2042 - 2046). Elle est applicable aux procédures en cours, en vertu de l'article 52 alinéa 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RO 2000 2047). Les nouvelles dispositions de la LAT n'apportent pas de modification quant à la notion et à la portée d'un déclassement qui est en fait un plan d'affectation selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 123 II 231; 124 II 391 et ss).

La LaLAT n'a quant à elle pas été modifiée (ATA S.E. du 7 novembre 2000).

E. 5

L'article 21 alinéa 2 LAT prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.

E. 6

a. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Etudes relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, page 93). Cependant,

la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à l'autorité chargée de son application une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ibid.).

Le pouvoir de contrôle que se reconnaît le Tribunal fédéral en cette matière se limite à admettre ou non le ou les intérêts publics justifiant une telle mesure d'aménagement (ATF 119 1a 411 consid. 2c page 416), ainsi qu'à se livrer à l'examen du respect du droit fédéral sur lequel se fonde ou aurait dû se fonder l'acte litigieux (J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire, in RDAF 2000 pp. 514 ss; ATF 121 II 430 consid. 1c page 432; 121 II 72 consid. 1a p. 75).

De plus, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 108 1b 479 consid. 3c page 484), et le contrôle par le juge des choix opérés par le législatif dans ce domaine ne saurait par

- 16 -

conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (art. 61 al. 2 LPA).

Le Tribunal fédéral a récemment rappelé que le Grand Conseil de Genève, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (ATF WWF du 27 septembre 2000).

b. Telles doivent être les considérations réglant en matière de recours contre les plans d'affectation le pouvoir d'examen du tribunal de céans qui, outre le droit fédéral, contrôle aussi l'application du droit cantonal (art. 69 al. 1 LPA).

E. 7

a. En l'espèce, les parcelles en cause ont été affectées à la zone villas le 19 décembre 1952. Il y a lieu d'admettre que la situation du logement à Genève s'est sensiblement modifiée depuis cette date, au sens de l'article 21 LAT, et que le secteur en cause peut être adapté à ce changement par le biais d'une modification du plan d'affectation, ce d'autant que l'affectation du secteur en zone villas est antérieure à la LAT et que, selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

b. La loi 7830 a fait l'objet d'un examen approfondi par la commission d'aménagement qui s'est réunie à cet effet plusieurs fois, soit les 22 avril et 17 juin 1998 puis les 15 et 29 septembre 1999. La commission a également effectué un transport sur place et que, selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

En particulier, les commissaires ont pu constater que les arbres de valeur, tel le hêtre pourpre, ne seraient pas touchés par l'implantation de petits immeubles et l'élargissement indispensable de la route d'accès.

Tous les commissaires, sauf un, ont considéré qu'il n'était pas acceptable de renoncer à une densification à cause d'un soudain morcellement de parcelle et de changement de propriétaires. Les divergences au sein de la commission ont porté uniquement sur le type de zone à créer, soit une zone 4B et ou une zone 4B de développement; à cet égard le Tribunal administratif n'examinera pas cette question dès lors que

- 17 -

seuls M. et Mme Soulié ont soulevé ce grief, et que leur recours doit être rejeté pour les raisons exposées ci-dessus.

La majorité de la commission a estimé que la densification du périmètre se justifiait même s'il ne subsistait que 2000 m² de terrain où elle restait effectivement possible.

c. Lors de la séance du Grand Conseil du 16 mars 2000, certains députés ont relevé que la commune avait renoncé à la densification de la zone uniquement en raison du changement de propriétaires ce qui n'était pas pertinent en matière d'aménagement du territoire (Mémorial 2000 p. 1613). La loi a finalement été adoptée en premier débat à une large majorité par 71 oui contre 23 non et une abstention.

E. 8

Les objectifs d'urbanisme définis dans le plan directeur de 1989, le concept de l'aménagement cantonal, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000 ou encore le projet de schéma directeur cantonal, soumis dès février 2001 à l'approbation du Grand Conseil (cf. <http://www.geneve.ch/plan-directeur/welcome.2.html>) prévoient que les grandes surfaces situées à l'intérieur de l'agglomération doivent être utilisées au mieux, car elles constituent le prolongement naturel de la ville. De telles densifications permettent en effet d'éviter de déclasser les terrains situés hors de la zone à bâtir, rares dans le canton de Genève. Pour les zones villas, les parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension feront l'objet d'un déclassement dans une zone plus dense (4B, 4A voire 3 de développement) chaque fois que les conditions s'y prêteront (Plan directeur cantonal du 15 septembre 1989 p. 132). Dans le même sens, l'objectif du concept précité est d'utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur. La préférence sera donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol (<http://www.geneve.ch/plan-directeur/consult-concept.asp?num=15>).

E. 9

a. Au vu de ce qui précède, le déclassement litigieux en quatrième zone B protégée apparaît strictement conforme aux objectifs d'urbanisme définis ci-dessus. Dès lors, c'est à juste titre que le Grand Conseil a considéré que les intérêts privés des recourants à con-

- 18 -

server en zone villas les parcelles en cause devaient céder le pas à l'intérêt public à une urbanisation contrôlée du territoire cantonal.

Cela est d'autant plus vrai que, comme l'a soulevé le DAEL, le secteur déclassé, outre la parcelle vierge de construction de 2000m², contient des parcelles très peu construites et qui pourraient faire l'objet d'une densification. Il en est ainsi des parcelles 2081 et 1294. Le déclassement, contrairement à l'avis de MM. Almaleh et Berthoud, présente donc bien une utilité pratique. Par ailleurs, le secteur à densifier est configuré de telle façon que les futures constructions en zone 4 B protégée respecteraient les villas déjà existantes dès lors qu'elles seraient séparées de celles-ci et non pas incluses au milieu de la zone construite. Enfin, il convient de souligner que le caractère résidentiel n'est pas modifié par la création de la zone 4B (ATF C. du 19 avril 2001).

b. MM. Almaleh et Berthoud ont soulevé divers griefs qui doivent tous être rejetés pour les raisons qui suivent :

- Les accès nécessaires pour des immeubles de plusieurs logements ont déjà fait l'objet d'un préavis positif de l'OTC dans le cadre de la délivrance de l'autorisation de construire DD 95000, ce qui démontre qu'ils sont réalisables dans le secteur déclassé. Par ailleurs, les équipements ne doivent pas être nécessairement existants au moment de l'adoption d'une mesure de planification (ATF 113 Ia 266). Un aménagement adapté à la circulation doit pouvoir être trouvé à l'occasion d'un projet concret. Ainsi, le grief du caractère dangereux de l'accès sur la route de Vandoeuvres doit-il être écarté.

- Le défaut de projet concret actuel n'est pas un grief pertinent dès lors que le changement d'affectation d'une zone n'implique pas obligatoirement l'existence d'un projet de construction.

- Quant au préavis négatif de la commune, il a été rendu à la suite du changement de propriétaires des parcelles (concernées initialement par le projet de construction de Sogetrans) et ne se fonde pas sur des considérations liées à l'aménagement du territoire de la commune; en particulier, la commune ne soutient pas que la densification de constructions par la création de

- 19 -

logements adaptés à la zone B protégée serait inutile. Son préavis n'a ainsi qu'une portée très limitée.

- S'agissant du grief d'esthétique, soit l'effet de muraille des futures constructions, il n'est pas fondé dès lors que tout projet devra, en raison de la qualité protégée de la zone, faire l'objet d'un préavis de la CMNS laquelle pourra critiquer un projet par hypothèse trop massif. Par ailleurs, la commission d'aménagement a pu constater sur place que la végétation pourrait être préservée, ce qui devrait permettre de fondre avantageusement les immeubles dans le secteur, sans crainte d'une disproportion manifeste avec les villas avoisinantes.

Enfin, un refus de classement dans la zone à bâtir ne pouvant en principe pas fonder le droit à une indemnité pour expropriation matérielle (ATF 125 II 431; A. et B. du 8 mars 2001 - 1A.98/2000), il en est a fortiori de même lorsqu'il s'agit d'un classement dans une zone à bâtir comportant un taux d'utilisation du sol plus important, dont il résulte une plus-value pour les propriétaires concernés.

E. 10

a. L'article 43 alinéa 1 OPB énumère les degrés de sensibilité à appliquer dans les diverses zones d'affectation. L'autorité compétente, dans la procédure permettant l'attribution de ces degrés, doit examiner si la zone concernée, telle qu'elle est définie dans les instruments d'aménagement du territoire, est une zone qui requiert une protection accrue contre le bruit (art. 43 al. 1 let. a OPB), une zone où aucune entreprise gênante n'est autorisée (art. 43 al. 1 let. b OPB), une zone où sont admises des entreprises moyennement gênantes (art. 43 al. 1 let. c OPB), ou encore une zone où sont admises des entreprises fortement gênantes (art. 43 al. 1 let. d OPB); suivant les cas, les degrés I, II, III ou IV devront respectivement être appliqués. Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est assez limité à ce propos, vu les définitions de l'art. 43 al. 1 OPB (ATF 120 Ib 287 consid. 2c/bb p. 295, ATF A. et B. du 16 janvier 2001 - 7A.277/2000).

b. Selon l'article 43 alinéa 1 lettres a et b OPB, le degré de sensibilité II est attribué aux zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation,

et le degré de sensibilité I dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment dans les zones de détente.

- 20 -

c. En tant qu'elle concerne une zone vouée à l'habitation, l'attribution du degré II au secteur en cause correspond en tous points à l'article 43 OPB; le Grand Conseil n'a donc pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en fixant un tel degré de sensibilité.

E. 11

En conséquence, la loi 7830 doit être confirmée et les recours de MM. Almaleh et Berthoud rejetés.

B. recours contre la décision de la commission de recours du 16 juin 2000

E. 12

Selon l'article 17 LaLAT, 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 les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Il ne peut s'écouler plus de 24 mois entre la décision de refus et l'approbation du projet de modification du régime des zones par le Grand Conseil, la mise à l'enquête publique du projet devant intervenir dans les 12 mois à compter de la décision de refus. A défaut, et sous réserve de l'application d'autres lois, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone existante. Le délai précité est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure de modification du régime des zones; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal.

E. 13

L'application de l'article 17 LaLAT ne suppose pas que le processus législatif soit déjà engagé. Il suffit d'après le texte légal, qu'une modification du régime des zones paraisse nécessaire. Dès cette nécessité constatée, et sans qu'il soit besoin que les intentions se soient déjà concrétisées dans un texte, une intervention est donc possible sur la base de l'article 17 LaLAT. Il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés par le projet de loi (ATF n.p. P. du 20 avril 1990).

E. 14

a. Le 2 février 1999, soit le jour du refus du DAEL de délivrer les autorisations de construire DD 95682 et LER 2416 à respectivement MM. Andersen et Almaleh, le

- 21 -

projet de loi 7830, déposé par le Conseil d'Etat, avait déjà fait l'objet d'une publication dans la FAO (le 11 mars 1998). La loi a ensuite été adoptée le 16 mars 2000 et promulguée le 12 mai 2000, soit dans le délai de 24 mois imposé par l'article 17 précité.

Par ailleurs, le projet de construction d'une villa sur la parcelle 2810 située au centre du secteur déclassé est de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme du secteur litigieux dès lors qu'il empêcherait la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements c'est-à-dire des constructions destinées à la zone 4 B (art. 19 al. 2 LaLAT).

Les conditions d'application de l'article 17 LaLAT sont donc remplies. En particulier, cet article n'exige pas l'existence d'un projet de construction concret. En conséquence, le projet de construction d'une villa sur la parcelle 2810 de M. Andersen ne saurait être autorisé.

b. Il en est de même du projet de création d'un chemin d'accès pour la villa de M. Almaleh dès lors que cet accès ne s'inscrit pas dans le cadre d'un projet compatible avec la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements.

E. 15

Au vu de ce qui précède, le recours du DAEL doit être admis et la décision de la commission de recours annulée.

E. 16

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 8'000.- sera infligé à MM. Almaleh, Berthoud ainsi qu'à M. et Mme Soulié, pris conjointement et solidairement. Aucune indemnité ne sera allouée.

E. 17

En tant que l'application de l'article 43 OPB est en jeu, la voie de recours de droit administratif est ouverte (ATF A. et B. du 16 janvier 2001 - 1A.277/2000).

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