

GE_GERICHTE ATA/437/2018 vom 8. Mai 2018

GE Cour de justice, 2018-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_437_2018

FR: GE_GERICHTE ATA/437/2018 du 8 mai 2018

IT: GE_GERICHTE ATA/437/2018 del 8 maggio 2018

Regeste

Résumé: Absence de violation de la garantie de la propriété des recourants dès lors que le projet de zone réservée, reposant sur une base légale non contestée, relève d'un intérêt public résidant dans la nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie dans ce domaine, et est proportionné dans la mesure où il porte sur un périmètre déterminé pour une durée limitée dans le but de préserver le potentiel de densification et d'éviter ultérieurement des mesures éventuellement plus intrusives. La publication d'une carte sur le site internet du département, désignant les périmètres de la zone réservée, avant l'adoption formelle et définitive de ceux-ci dépasse les exigences du devoir d'information de la population. Une telle démarche impliquant un déploiement anticipé des effets de la mesure envisagée pour les propriétaires concernés, la durée de publication doit être déduite de celle de la zone réservée. Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 12

mai 2017 à 14h, disponible sur

<http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010403/14/23/#1563983>).

b. L'art. 4 LAT se distingue de l'art. 29 al. 2 Cst., dès lors que les deux dispositions poursuivent des buts différents (ATF 135 II 286 consid. 4 p. 290). En vertu de l'art. 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1) ; ils veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2) ; les plans prévus par la LAT peuvent être consultés (al. 3).

Le droit fédéral ne définit pas l'étendue de l'information et de la participation prévues à l'art. 4 LAT. Si l'organisation de séances d'information constitue un moyen efficace de mettre en œuvre cette disposition, il ne s'agit pas d'une obligation légale (DFJP/OFAT, op.cit., n° 7 ad art. 4). L'art. 4 al. 1 LAT implique ainsi que la collectivité publique fournisse à la population l'information qui lui est nécessaire pour se forger valablement une opinion (DFJP/OFAT, op.cit., n° 12 ad art. 4). Il est par exemple envisageable que la mise en consultation d'un dossier suffise à satisfaire aux exigences du droit d'information et de participation prévu par la législation fédérale. Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT (ATF 133 II 120 consid. 3.2 p. 124 et les références).

La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné

par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la

- 21/24 - A/3559/2017 population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (DFJP/OFAT, op.cit., n° 3 ad art. 4 ; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berne 2016, p. 140). L'art. 4 al. 1 et 2 LAT donne ainsi un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes (ATF 135 II 286 consid. 4.1 p. 290 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_266/2016 du

E. 14

juin 2017 consid. 2.1).

c. Conformément aux principes de la sécurité du droit et de la légalité, lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'une norme non encore approuvée, et empêche ainsi la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en vigueur, il est nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps (Manuel BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 187). Cette limitation découle de la nature juridique de l'effet anticipé, qui équivaut à une suspension de la procédure ou à un blocage temporaire, en d'autres termes à des mesures provisionnelles (arrêt du Tribunal fédéral 1C_694/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2 et les références citées). Par ailleurs, l'effet anticipé positif, soit l'application du droit futur, qui n'est pas encore en vigueur, en lieu et place du droit actuel, n'est pas admissible, même s'il est prévu dans une loi. L'art. 27 LAT ne permet pas non plus que des projets soient jugés exclusivement selon les intentions de planifications, c'est-à-dire selon le droit futur (Alexander RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 55 ad art. 27 LAT et les références citées).

d. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le juge ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 137 IV 180 consid. 3.4). En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF 137 I 257 consid. 4.1) ; il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 II 78 consid. 2.2). Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1). Le juge ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour

- 22/24 - A/3559/2017 rechercher le sens véritable de la norme (ATF 139 IV 270 consid. 2.2 ; 137 IV 180 consid. 3.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_839/2015 du 26 mai 2016 consid. 3.4.1 ; 1C_584/2015 du 1er mars 2016 consid. 4.1).

e. En l'espèce, le département a effectivement publié sur son site internet en date du 14 juillet 2015 une carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas », désignant notamment les périmètres de ladite zone sur lesquels seraient instaurées des ZR. En procédant de la sorte, le département, soit pour lui, le Conseil d'État, ne conteste pas avoir porté à la connaissance de tous des intentions de mesures d'aménagement territoire qui n'avaient pourtant pas encore été formellement adoptées. Les principaux intéressés, les propriétaires des parcelles concernées, n'en avaient d'ailleurs même pas encore été informés, puisque ce n'est que par courrier du 29 mars 2016 qu'ils l'ont été. À cela s'ajoute que, dès l'instant où le Grand Conseil a examiné cette démarche lors de sa séance du 29 janvier 2016, il s'y est opposé, renvoyant le rapport du Conseil d'État M 2278-A à la commission d'aménagement du canton pour étude. Nonobstant cette prise de position, le DALE a maintenu la publication de ladite carte sur son site internet, se contentant de l'actualiser le 23 mars 2016 en réduisant la portée des ZR.

Dans ce contexte, le Conseil d'État ne saurait faire valoir qu'il s'agissait uniquement pour le département de satisfaire à un devoir d'information de la population au sujet du PDCn 2030 au sens de l'art. 4 LAT, alors qu'il ne pouvait raisonnablement en ignorer les répercussions, que les renseignements fournis dépassaient largement le contenu stricto sensu du PDCn 2030 et que la mise à l'enquête publique n'avait même pas encore eu lieu.

En adoptant l'art. 13C LaLAT, le législateur a d'ailleurs clairement mentionné sa volonté de circonscrire l'application des ZR, notamment au niveau temporel, en précisant que toute appréciation ou voie d'action en rapport avec les conséquences de la publication de la carte susmentionnée au mois de juillet 2015 étaient réservées. En effet, il était alors relevé que, selon les auditions menées par les députés dans le cadre de l'étude du PL 12023, une décote supplémentaire de l'ordre de 10 % à 15 % des valeurs immobilières en résultait et s'ajoutait à une décote initiale équivalente due à l'inscription desdites parcelles au PDCn 2030. Qu'un repositionnement du marché de l'immobilier ait pu être constaté par le département du fait de ces mesures, apparaît ainsi incontestable. Il ne permet toutefois pas d'occulter les conséquences financières de celles-ci pour les propriétaires visés. Autrement dit, bien qu'elles n'eussent pas encore été régulièrement adoptées au mois de juillet 2015, les ZR ont commencé à déployer leurs effets dès cette date. En ces circonstances, le retrait de la carte en cause a été prévu par le législateur à l'art. 36 al. 5 LaLAT disposant que le département supprime sans délai toute carte identifiant des ZR si celles-ci n'ont pas été adoptées selon la procédure visée à l'art. 13C al. 4 LaLAT.

- 23/24 - A/3559/2017

Au vu de ce qui précède et de la prohibition du cumul des mesures provisoires prévue à l'art. 13C al. 2 LaLAT, il faut retenir que la durée durant laquelle la carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas » a été publiée sur le site internet du département doit être déduite de celle autorisée pour l'instauration d'une ZR. Ladite carte ayant été publiée du 14 juillet 2015 jusqu'au, vraisemblablement, 29 juillet 2017, date de l'entrée en vigueur des art. 13C et 36 al. 5 LaLAT, une période équivalente devra être imputée du délai de cinq ans prévu par les art. 27 al. 2 LAT et 13C al. 1 LaLAT. 8)

À titre principal, le recours sera rejeté s'agissant de l'instauration de la ZR n° 30032-527 et de la compétence du Conseil d'État pour y procéder. Il sera partiellement admis sur la question de la durée effective de la mesure provisionnelle en cause, considérant la publication du 14 juillet 2015 de la carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas » sur le site internet du DALE. 9)

Vu l'issue du litige et dans la mesure où les recourants succombent sur l'essentiel de leur recours, il ne sera pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

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