

GE_GERICHTE ATA/536/2008 vom 28. Oktober 2008

GE Cour de justice, 2008-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_536_2008

FR: GE_GERICHTE ATA/536/2008 du 28 octobre 2008

IT: GE_GERICHTE ATA/536/2008 del 28 ottobre 2008

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'article 70 alinéa 1 LPA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

En l'occurrence, les causes A/4197/2007 et A/851/2008 se rapportant à un complexe de faits connexe, le tribunal de céans procédera à leur jonction sous le n° A/4197/2007. Recours contre la loi n°10127

E. 2

Aux termes de l'article 35 LaLAT, la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à l'article 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (al. 1). Le délai pour interjeter recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). Pour le surplus, la LPA est applicable (al. 5).

En l'espèce, le recours déposé par le centre contre la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bougeries a été interjeté devant la juridiction compétente et en temps utile. Il respecte également l'exigence de subsidiarité, la voie de l'opposition ayant été préalablement épuisée. Il est donc recevable de ce point de vue. Par ailleurs, le centre, propriétaire de parcelles comprises dans le périmètre du plan, a qualité pour recourir.

E. 3

a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA ; 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

b. La délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479, consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). A cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (Arrêts du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1A.140/1998 - 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3).

Le tribunal de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/50/2005 du 1er février

- 9/16 - A/4197/2007 2005 ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

E. 4

a. La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (art. 1 al. 1 LAT). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b LAT).

b. Les principes énoncent un ensemble de valeurs ou de critères qui doivent guider les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les décisions à prendre, vu qu'elles disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation relativement grande (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 53). Selon le Tribunal fédéral ces principes constituent des éléments d'appréciation et des critères de décision (ATF 115 Ia 353 consid. 3d). Ils servent exclusivement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b). Ils sont tous de même rang, car la loi n'établit pas de hiérarchie. Ils peuvent se contredire, ce qui oblige alors à apprécier les principes en cause en fonction de leur importance respective dans le cas concret. Les principes n'ont pas, en eux-mêmes, une portée absolue : ils n'affectent en rien la répartition des compétences ou la législation et ne peuvent pas abroger les plans d'affectation en vigueur (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, op. cit. p. 54 et 55 ; cf. également FF 1978 I 1007 ad article 3 p.1017).

Les buts et principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT ne sont pas d'applicabilité directe ; ils constituent plutôt des orientations et des directives qui doivent guider l'autorité - administrative ou judiciaire - chargée d'interpréter d'autres dispositions qui sont, elles, directement applicables (TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 1er N° 3 et art. 3 N° 9 et 10). Prétendre que l'un ou l'autre de ces buts et principes ne serait pas respecté dans un cas d'espèce ne suffit donc pas, en soi, à fonder un grief de violation de la LAT.

E. 5

Le centre estime que la modification de zones prévue par la loi litigieuse est illégale car elle n'est pas prévue par le PDC 2001 et que les modifications apportées au PDC en 2006 ne sont pas applicables, faute d'avoir été adoptées par le Grand Conseil.

- 10/16 - A/4197/2007

E. 6

a. Selon l'article 8 alinéa 1 LaLAT, le PDC est un document destiné notamment à la coordination avec la Confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Il comprend le concept de l'aménagement cantonal, ainsi que le schéma directeur cantonal, et renseigne sur les données de base, les mesures arrêtées, les questions en suspens et les informations préalables.

S'il ne contient pas l'image de l'affectation future souhaitée de toutes les parcelles du canton, il définit, en revanche, une politique d'aménagement apte à aider les autorités à préciser ces affectations, au gré des décisions ponctuelles, et il met l'accent sur les questions de coordination entre ces autorités. Document évolutif, le plan directeur a pour but d'être à la fois un outil de travail et une base de collaboration pour les instances impliquées dans l'aménagement du territoire (MGC 1987 II, p. 2186ss, 2192).

b. Le PDC comporte deux volets, à savoir le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal (ci-après : schéma directeur). Le premier est un document à caractère politique, qui montre le développement souhaité par le canton et doit servir de référence stable aux actions territoriales pour les dix à quinze ans à venir. Le second est un document d'application qui complète le premier, en précisant les conditions de sa mise en œuvre. Il se compose d'un ensemble de fiches décrivant les projets et les mesures.

E. 7

Les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du PDC, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDC et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11A al. 1 LaLAT).

E. 8

a. La LAT prévoit que, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs font l'objet des adaptations nécessaires (art. 9 al. 2 LAT).

b. Sur le plan cantonal, la modification du plan directeur cantonal est traitée à l'article 9 LaLAT. Ainsi, les communes peuvent en tout temps, si les conditions de l'article 9 alinéa 2 LAT sont remplies, proposer des modifications du plan directeur en s'adressant à cet effet au Conseil d'Etat (art. 9 al. 1 LaLAT). En cas de modification du plan, la procédure prévue pour son adoption doit être suivie (art. 9 al. 2 LaLAT). Toutefois, si la modification est mineure, le Conseil d'Etat peut statuer sans suivre la procédure visée à l'alinéa 2. Il publie la décision dans la FAO et la communique au Conseil fédéral. Les autorités concernées peuvent toutefois exiger que la procédure complète soit suivie, si elles estiment la modification importante (art. 9 al. 4 LaLAT).

Lors de l'examen du projet de la LaLAT, la commission de développement a indiqué qu'afin de conserver au plan directeur son caractère d'instrument de

- 11/16 - A/4197/2007 gestion du territoire évolutif, il était souhaitable d'envisager que seules des circonstances susceptibles de modifier le concept d'aménagement peuvent donner lieu à une modification du plan directeur, en regard des conditions prévues à l'article 9 alinéa 2 LAT (MGC 1987 déjà cité, p. 2193).

E. 9

a. Le concept de l'aménagement, adopté par le Grand Conseil en 2000 puis par le Conseil fédéral en 2003, formule plusieurs objectifs pour le développement urbain. En particulier, il convient 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 devant être donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol (objectif 2.2, p. 27). La densification doit s'opérer de manière différenciée. Pour la périphérie urbaine, en 5ème zone, les terrains libres qui s'y prêtent doivent être densifiés par modification du régime des zones ; dans d'autres secteurs, le recours à l'indice d'utilisation de 0,4 doit être encouragé ; enfin, dans les secteurs qui ont valeur de site, une faible densité doit être maintenue. Dans des cas qui s'y prêtent, de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas doivent être créées (objectif 2.12, p. 36-37).

b. Le schéma directeur, adopté en 2001 par le Grand Conseil, traite de la densification de la 5ème zone par modification du régime des zones et énonce les critères pour évaluer les possibilités d'une telle densification, à savoir :

- terrain libre d'une certaine superficie (plus de 3'000 m²) ;
- dévestiture existante ou potentielle par les transports publics ;
- niveau des équipements ;
- contiguïté avec une urbanisation ou une zone plus dense ;
- caractéristiques du site (naturel/bâti), nuisances (fiche 2.03).

c. Une adaptation du rythme de mise en œuvre des mesures proposées par le schéma directeur a été jugée nécessaire en raison de la reprise de la croissance économique et démographique des dernières années et a justifié une mise à jour du PDC en 2006. Cette mise à jour, qui concerne uniquement le schéma directeur cantonal, a été adoptée par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007 et par la Confédération le 28 juin 2007 (Rapport explicatif de la mise à jour 2006 du PDC, p. 4).

Si les critères retenus par la fiche 2.03 restent identiques à ceux énoncés par le schéma directeur de 2001 - à l'exception de la superficie du terrain qui a été augmentée à 5'000 m² - de nouveaux périmètres ont été identifiés et retenus en vue d'une densification par modification de zones. Parmi ceux-ci figure le secteur

- 12/16 - A/4197/2007 de Challendin (Rapport précité, p. 11 ; mise à jour 2006 PDC, modifications cartographiques, janvier 2007, p. 3).

E. 10

En l'espèce, même si le secteur de Challendin n'est pas expressément mentionné dans la carte du schéma directeur dans sa version 2001, il n'est pas contestable que la modification du régime des zones prévue par la loi litigieuse s'inscrit dans les buts d'aménagement poursuivis par le PDC 2001. Plus particulièrement, elle remplit entièrement les critères posés par la fiche 2.03 du schéma directeur 2001. En effet, le périmètre concerné est constitué principalement de deux grandes parcelles faiblement bâties d'une surface de 14'500 m². Sa superficie est d'environ 21'400 m² permettant la construction d'environ 150 logements. Par ailleurs, il se trouve à proximité du centre ville et de nombreux équipements publics ou d'intérêt public et est bien desservi par les transports en commun.

La loi litigieuse et la modification du régime de zones qu'elle comporte sont ainsi conformes au PDC 2001. La question de savoir si les modifications apportées au PDC en 2006 peuvent être considérées comme mineures au sens de l'article 9 alinéa 3 LaLAT peut dès lors rester ouverte.

E. 11

Le centre invoque encore la violation de la garantie de la propriété.

E. 12

Des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité (art. 36 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

En l'espèce, toutes ces conditions sont réunies. Il existe un intérêt public important à la création de logements vu la pénurie actuelle qui sévit dans le canton de Genève. Or, l'étude du secteur a mis en évidence l'intérêt de procéder au déclassement de l'ensemble du périmètre, y compris les terrains propriété du centre, pour permettre la réalisation de logements. L'intérêt privé de celui-ci à pouvoir réaliser une villa doit dès lors faire le pas sur l'intérêt public. Par ailleurs, une exclusion des parcelles du centre du périmètre concerné ne permettrait pas de réaliser le but poursuivi car il faudrait alors soustraire également la plus grande parcelle du périmètre pour laquelle une demande d'autorisation de construire a été déposée.

Au vu des circonstances, il n'y a pas de violation de la garantie de la propriété. Recours contre la décision de la commission du 19 septembre 2007

E. 13

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours interjeté par le centre et M. Glatz contre la décision de la commission du 19 septembre

- 13/16 - A/4197/2007 2007 est recevable à cet égard (art. 34 LaLAT ; art. 56A LOJ ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

E. 14

a. Selon l'article 60 lettre b LPA, ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt à obtenir un jugement favorable doit être personnel, direct, immédiat et actuel (ATA/2/2002 du 8 janvier 2002 et les références citées). Bien que la rédaction de l'article 60 lettre b LPA diffère légèrement de celle de l'article 103a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - RS 173.110), dont l'application s'impose également à la juridiction cantonale en vertu de l'article 98a alinéa 3 OJ, il est admis qu'il confère la qualité pour recourir aux mêmes conditions (ATA/35/2002 du 15 janvier 2002, confirmé par Arrêt du Tribunal fédéral 1A.47/2002 du 16 avril 2002, consid. 3 et les références citées).

b. L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours ; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1 p. 374 ; 118 Ib 1 consid. 2 p. 7 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2A.732/2006 du 23 avril 2007 consid. 1 ; ATA/195/2007 du 24 avril 2007 consid. 3 et 4 ; ATA/175/2007 du 17 avril 2007

consid. 2a ; ATA/915/2004 du 23 novembre 2004 consid. 2b) ou déclaré irrecevable (ATF 123 II 285 consid. 4 p. 286 et ss. ; 118 Ia 46 consid. 3c p. 53 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2007 du 11 juin 2007 consid. 2.3 ; ATA/195/2007 du 24 avril 2007 ; ATA/640/2005 du 27 septembre 2005 ; ATA/552/2005 du 16 août 2005).

La condition de l'intérêt actuel fait défaut en particulier lorsque, par exemple, la décision ou la loi est révoquée ou annulée en cours d'instance (ATF 111 Ib 182 consid. 2 p. 185 ; 110 Ia 140 consid. 2 p. 141/142 ; 104 Ia 487 consid. 2 p. 488 ; ATA/124/2005 du 8 mars 2005 consid. 2), la décision attaquée a été exécutée et a sorti tous ses effets (ATF 125 I 394 consid. 4 p. 396-398 ; 120 Ia 165 consid. 1a p. 166 et les références citées), le recourant a payé sans émettre aucune réserve la somme d'argent fixée par la décision litigieuse ou encore, en cas de recours concernant une décision personalissime, lorsque le décès du recourant survient pendant l'instance (ATF 113 Ia 351 consid. 1 p. 352 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. 2, 2ème éd., Berne 2002, p. 642/643, n. 5.6.2.3).

E. 15

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 DCTI peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de 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 2 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 12 mois à compter de la décision de

- 14/16 - A/4197/2007 refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur (art. 13B al. 1 et 2 LaLAT).

b. L'article 13B LaLAT est entré en vigueur le 29 mai 2004. L'adoption de cette nouvelle disposition 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'article 13 LaLAT, reprenant en substance le contenu des différentes dispositions existantes, dont notamment l'article 17 aLaLAT, et d'abroger celles-ci (MGC 2000/XI p. 10217ss, 10222-10224).

c. Le refus conservatoire constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectations 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'article 27 LAT (P. MOOR, Droit administratif, vol. I, 23 éd., Berne 1994 p. 180ss ; M. BIANCHI, la révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990, p. 180-183 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel, 1984, p. 151).

Le Tribunal fédéral a considéré que les 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 ; ATA/718/2003 du 30 septembre 2003).

E. 16

Dans le cas d'espèce, le DCTI était fondé à opposer un refus conservatoire en application de l'article 13B LaLAT. En effet, cette disposition a remplacé d'autres dispositions prévoyant des mesures provisionnelles, en particulier l'article

E. 17

Au vu de ce qui précède, le recours contre la loi n° 10127 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bougeries sera rejeté. Le recours contre la décision de la commission du 19 septembre 2007 sera déclaré irrecevable. Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

* * * * *

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