

GE_GERICHTE ATA/556/2015 vom 2. Juni 2015

GE Cour de justice, 2015-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_556_2015

FR: GE_GERICHTE ATA/556/2015 du 2 juin 2015

IT: GE_GERICHTE ATA/556/2015 del 2 giugno 2015

Regeste

Résumé: Le délai de 60 jours donné au Conseil d'Etat pour approuver les plans directeurs de quartier est un délai d'ordre. Les plans directeurs localisés n'ont force obligatoire que pour les autorités et ne produisent aucun effet juridique à l'égard des particuliers. En matière d'aménagement du territoire, la pesée des intérêts en jeu (publics et privés), est incorporée dans la loi ; il ne saurait dès lors y avoir de violation à la liberté économique et à la garantie de la propriété si le principe de la légalité est respecté. Le principe de la bonne foi n'est pas applicable dans le domaine de la planification territoriale.

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ E 2 05 ; art. 35 LaLAT ; art. 17, 17A, al. 3 et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

La qualité pour recourir de l'association est douteuse mais peut être laissée ouverte, dès lors que les autres recourants en disposent en leur qualité de propriétaires de terrains visés par les PLQ attaqués ou d'habitants vivant dans ce périmètre. 3)

Selon la jurisprudence, le recours peut indifféremment être dirigé contre l'arrêté d'adoption du PLQ litigieux ou contre celui rejetant l'opposition le concernant (ATA/664/2014 du 26 août 2014).

Les recours visant l'un ou l'autre de ces arrêtés dans le cadre de la procédure d'adoption des quatre PLQ litigieux, ils sont recevables de ce point de vue également. 4)

Enfin, la voie de l'opposition a été préalablement épuisée dans les cinq procédures d'espèce, conformément à l'art. 35 al. 4 LaLAT.

Les recours sont ainsi recevables. 5)

Les recourants contestent la validité du PDQ. Ils considèrent que ce document est invalide, le Conseil d'État l'ayant approuvé tardivement.

Selon l'art. 10 al. 7 LaLAT, le département vérifie que le plan est conforme notamment au plan directeur cantonal. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal adopte le plan sous forme de résolution, dans un

- 15/21 - A/3990/2013 délai de 90 jours. Le Conseil d'État statue dans un délai de soixante jours à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non conformes.

En l'espèce, le PDQ a été adopté par la commune le 24 mai 2012 et approuvé par le Conseil d'État le 27 mars 2013.

Ce délai constitue un simple délai d'ordre et non un délai impératif dont l'inobservation entraîne des conséquences juridiques (invalidité de l'acte, irrecevabilité du recours, etc).

À supposer qu'ils soient touchés directement par le non-respect de ce délai, ce qui est douteux, les recourants ne peuvent par ce biais remettre en cause la validité de l'approbation donnée.

Leur grief à cet égard sera donc rejeté. 6)

Les recourants considèrent que les PLQ entrepris violent le PDCOM.

Selon l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé (notion qui inclut les PDQ et les PDCOM ; art. 10 al. 2 LaLAT) adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'État a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.

Par cette disposition, le législateur a exprimé clairement sa volonté de donner à cet instrument une portée exclusivement politique et de laisser la sanction de son irrespect aux seules autorités politiques. Il ressort d'ailleurs de l'exposé des motifs y relatifs que, selon la volonté du législateur, les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles, dépourvu d'effet juridique (ATA/74/2008 du 19 février 2008). Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient d'éviter (MGC 2001 41/VIII 7360ss, not. 7366 ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014).

L'absence de conformité desdits PLQ à cet instrument de travail ne peut ainsi fonder leur invalidation.

Ce grief sera également rejeté. 7)

Les recourants considèrent que les PLQ sont invalides, faute pour le Conseil d'État d'avoir obtenu le préavis communal requis par la loi. Ce manquement violerait par ailleurs le principe de l'autonomie communale.

- 16/21 - A/3990/2013

Conformément à l'art. 6 al. 3 LGZD, simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le DALE transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal. À l'issue de l'enquête, le département transmet à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

Il est à nouveau douteux que les recourants puissent se prévaloir d'une violation de l'art. 6 al. 3 LGZD et du principe de l'autonomie communale, qui sont des prérogatives communales.

Quoi qu'il en soit, ce grief ne peut qu'être écarté. En effet, par résolution du

E. 27

septembre 2012, le CM a demandé au département de revoir les PLQ en tenant compte du PLQ alternatif et de pouvoir préavisier sur les modifications apportées à ceux-ci. Le Conseil d'État a refusé d'entrer en matière sur toute modification. La commune n'a pas contesté, dans les mois qui ont suivi, avoir préavisé positivement les PLQ qui lui avaient été précédemment soumis. Son silence vaut donc approbation sans réserve au sens de l'art. 6 al. 3 LGZD, ce qu'elle n'a, au demeurant, jamais contesté.

Ces griefs seront par conséquent écartés. 8)

Les recourants reprochent au Conseil d'État de ne pas avoir préféré leur PLQ alternatif à celui élaboré par le département.

La loi confère aux autorités de planification un très grand pouvoir d'appréciation, qui n'est soumis au contrôle juridictionnel qu'en tant qu'il consacre une violation du droit.

Les choix liés à la planification du sol sont donc essentiellement politiques et relèvent de l'opportunité, qui n'est revue que par le Conseil d'État lors de la procédure d'opposition (art. 33 al. 3 let. b LAT ; ATA/900/2014 du 18 novembre 2014).

La chambre administrative n'est ainsi pas habilitée à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont elle a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; ATA/438/2014 précité consid. 4 ; ATA/566/2008 précité consid. 4 ; Jean-Charles 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 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Même si elle était convaincue par les arguments des recourants s'agissant des choix préconisés, elle ne pourrait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil d'État.

- 17/21 - A/3990/2013

Ainsi en va-t-il du refus par le département de la prise en compte du PLQ alternatif pendant la procédure d'adoption, de même que du choix relatif à la répartition des droits à bâtir. 9)

Constitue une violation du droit, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 2 LPA).

En l'espèce, les PLQ entrepris sont conformes aux options du PDC, à la LAT et à la LaLAT, ce que ne contestent pas les recourants, sous réserve des griefs examinés ci-dessus. Ils sont destinés à créer des logements supplémentaires et à répondre ainsi à un but d'intérêt public qui fait l'objet d'un large consensus. Ils ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux garanties et libertés constitutionnelles que sont la garantie de la propriété et la liberté économique, à supposer que celle-ci soit invocable en l'espèce. En effet, en matière d'aménagement du territoire, la pesée des intérêts en jeu (publics et privés), est incorporée dans la loi ; il ne saurait dès lors y avoir de violation de ces libertés si le principe de la légalité est respecté, ce qui est le cas en l'espèce. 10) Les recourants se plaignent enfin du fait que le département aurait adopté des comportements contradictoires au cours de la procédure.

De jurisprudence constante, les membres des nouvelles législatures sont liés par les actes de leurs prédécesseurs si ceux-ci se sont engagés à l'égard de l'administré par des promesses ou des décisions concrètes et que les autres conditions d'application du principe de la bonne

foi sont remplies (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1; 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Les simples changements d'option dans le traitement des dossiers d'aménagement qui font notamment suite à des changements de législature, relèvent de l'opportunité et ne violent pas le principe de la bonne foi au sens de l'art. 9 Cst.

À cela s'ajoute le fait que le principe de la bonne foi n'est pas applicable dans le domaine de la planification territoriale, qui concerne un nombre indéterminé de personnes, auxquelles les intérêts de quelques-uns ne sauraient être opposés.

Au moment de leur adoption, les PLQ litigieux étaient ainsi, en tous points, conformes à la loi. 11) Reste à examiner si le litige qui oppose les consorts au Conseil d'État concernant les suites qu'il convient de donner à la motion - votée alors que les PLQ litigieux étaient d'ores et déjà adoptés, mais non entrés en force - est de nature à modifier ce résultat.

- 18/21 - A/3990/2013 12) Selon l'art. 5 al. 3 LGZD, lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point, en liaison avec les propriétaires concernés et dans un délai de douze mois après l'adoption de la motion, un projet de PLQ, conformément à l'art. 6 LGZD (procédure d'approbation usuelle des PLQ).

Par l'adoption de cette disposition, le législateur a voulu se doter de la possibilité d'initier lui-même un projet de PLQ dans un périmètre situé en zone de développement lorsqu'un tel plan était inexistant, en fixant au département un délai contraignant (MGC 2001 31/VI 5553). La même disposition figure dans la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40) à l'art. 1 al. 4, applicable aux zones ordinaires. Cette prérogative du Grand Conseil déroge au régime général prévu par l'art. 5A al 1er LGZD (respectivement 1er al. 2 LExt), qui donne au département, au Conseil d'État et aux communes la compétence d'initier un tel plan. Elle constitue une *lex specialis* de ce point de vue. L'art. 5A al. 3 LGZD confère ainsi au Grand Conseil un droit d'initiative ; il n'a pas pour fonction de permettre au Grand Conseil d'intervenir dans le choix en opportunité qui est opéré par le département, ni de modifier la répartition des compétences fixée à l'art. 6 al. 9 LGZD (respectivement l'art. 5 al. 9 LExt), qui donne au Conseil d'État la compétence d'adopter les PLQ. La seule exception à ce système concerne l'opposition faite par une commune à un PLQ. Si le Conseil d'État entend la rejeter, il doit saisir le Grand Conseil et supporter la décision prise (art. 6 al. 10 LGZD, respectivement 5 al. 10 LExt).

La motion litigieuse est ainsi une motion ordinaire, fondée sur l'art. 143 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01). Même s'il ressort clairement des débats et du contexte de la motion que le Grand Conseil souhaite une véritable refonte des quatre PLQ litigieux adoptés, prenant en compte le PLQ alternatif, il n'en demeure pas moins que cette manifestation de volonté a essentiellement une portée politique. Juridiquement, elle ne contraint le Conseil d'État qu'à présenter au Grand Conseil un rapport écrit, dans un délai de six mois à compter de la date de la motion, en motivant son refus s'il n'adhère pas à la proposition.

Le contrôle du respect de cette obligation par le Conseil d'État échappe à la chambre de céans, qui n'est pas compétente en cette matière (art. 132 LOJ a contrario). 13) Le raisonnement qui précède rend inutile l'audition, demandée par les consorts, de Mmes LESAGE et MEISSNER, de M. HODGERS et de la personne responsable au département

de l'implantation du tramway dans le quartier des Semailles, car les faits devant être prouvés par ce biais, même s'ils étaient admis, ne seraient pas à même d'en modifier la pertinence.

Lesdites demandes d'audition seront donc rejetées.

- 19/21 - A/3990/2013 14) Le recours sera en conséquence entièrement rejeté.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Une indemnité conjointe et solidaire de CHF 1'000.- sera par ailleurs allouée aux appelés en cause, qui plaident par l'entremise du même avocat (art. 87 LPA).

* * * * *

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