

## **GE\_GERICHTE ATA/596/2016 vom 12. Juli 2016**

GE Cour de justice, 2016-07-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_596\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_596_2016)

FR: GE\_GERICHTE ATA/596/2016 du 12 juillet 2016

IT: GE\_GERICHTE ATA/596/2016 del 12 luglio 2016

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La chambre administrative examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATA/1059/2015 du 6 octobre 2015 et les références citées).

#### **E. 2**

Le recours a été interjeté contre l'arrêté du Conseil d'État du 1er avril 2015 relatif à l'approbation du PDQ PAV par des bénéficiaires de droits de superficie sur des parcelles comprises dans le périmètre du plan.

a. Le droit fédéral ne prévoit aucune possibilité de contester les plans directeurs par une voie de droit cantonale (Heinz AEMISEGGER/Stephan HAAG, in Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ad. art. 33 n. 49).

b. En droit genevois, aucun recours de particuliers contre l'adoption du PDQ PAV n'est prévu dans la loi PAV. Quant à la LaLAT, elle ne prévoit pas de voie de recours pour un plan directeur localisé (ci-après : PDL), qu'il s'agisse d'un plan directeur communal (ci-après : PDCom) ou d'un PDQ (art. 10 al. 2 et 8 LaLAT).

En conséquence, aucun recours de particuliers n'est ouvert contre l'arrêté du Conseil d'État adoptant le PDQ PAV et le recours est en principe irrecevable.

#### **E. 3**

En l'espèce toutefois, les recourants font valoir que le PDQ contesté aurait les qualités d'un plan d'affectation du sol en raison des « conséquences contraignantes pour les particuliers » liées à son degré de précision. Le recours à l'encontre du plan serait alors recevable sur la base de l'art. 35 al. 1 LaLAT en application de l'art. 33 al. 2 LAT.

a. La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

- 6/14 - A/1550/2015

La LAT exige en premier lieu que tous les cantons établissent un plan directeur avec un contenu minimum (art. 8 al. 1 LAT). Ce dernier doit être approuvé par le Conseil fédéral (art. 11 LAT) et il a force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT).

La LAT prévoit également des plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol (chapitre 3 LAT), qui ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT) ainsi que des autorisations de construire qui sont nécessaires pour toute création ou transformation d'une construction ou d'une installation (art. 22 al. 1 LAT).

La LAT exige que le droit cantonal prévoie au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (art. 33 al. 2 LAT). Ces voies de recours sont prévues dans la législation genevoise aux art. 34 et 35 LaLAT.

Le droit fédéral n'interdit pas l'adoption d'autres instruments de planification, dont des plans directeurs à une autre échelle que celle du canton, régionaux ou communaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1 ; Marc-Olivier BESSE, *Le régime des plans d'affectation*, 2010, p. 54).

b. Le droit genevois a créé d'autres instruments tels que le PDL.

Les PDL prennent soit la forme du PDCom, lorsqu'il concerne le périmètre d'une ou de plusieurs communes, soit celle du PDQ pour le périmètre recouvrant une partie du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 10 al. 2 LaLAT). Les PDL sont élaborés par les communes concernées (art. 10 al. 3 et al. 4 LaLAT). Toutefois, les PDQ le sont par le département en liaison avec les communes concernées (art. 10 al. 4 LaLAT). Le PDL a pour but d'affiner le PDCn ou le PDCom, notamment en ce qui concerne l'équipement de base (art. 10 al. 2 LaLAT).

Les PDL sont soumis à une consultation publique, à une procédure d'adoption par le Conseil municipal de ou des communes et approuvés par le Conseil d'État, le département ayant vérifié auparavant que le plan soit conforme, notamment au PDCn (art. 10 al. 5 à 7 LaLAT).

Le PDL a force obligatoire pour les autorités communales et le Conseil d'État. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le PDL. Ce dernier ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent dès lors former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (art. 10 al. 8 LaLAT).

- 7/14 - A/1550/2015

Le PDL est un plan directeur, selon la définition donnée par le droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_472/2014 précité consid. 4.1 et les références citées).

c. Dans la procédure ayant mené à l'adoption du PDQ PAV, le recours aux instruments d'aménagement existants, soit le PDL et les PLQ, a été écarté car la mise en œuvre de ces instruments traditionnels risquait de figer prématurément la forme et l'image du quartier dont la mutation allait s'étendre sur des décennies, sans que la prise en compte de l'évolution inévitable puisse en être assurée (exposé des motifs loi PAV, MGC 2010-2011 VI A, n. 6.4.2).

Il s'agit donc d'examiner si cet instrument ad hoc doit être qualifié de plan directeur ou de plan d'affectation, du point de vue de son adoption, de son contenu et de ses effets juridiques.

#### **E. 4**

Lors de l'adoption de la loi PAV, l'art. 10 LaLAT consacré aux PDL a été complété par un alinéa réservant les dispositions particulières de procédure prévues par la loi PAV (art. 10 al. 11 LaLAT). L'exposé des motifs indique que le Conseil d'État a estimé indispensable de créer un PDQ PAV, ainsi que des PLQ PAV ad hoc, pour le périmètre, soit des instruments

d'aménagement adaptés aux dimensions et à la durée de mise en œuvre du projet. Il relevait que la définition prématurée d'images trop précises aurait pu générer des oppositions de principe dommageables à l'avancement du projet (MGC 2010-2011 VI A n. 6.4.2). À cette fin, après l'adoption de la loi PAV, sur la base de l'art. 10 al. 11 LaLAT, le Conseil d'État a adopté le Règlement d'application de la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets » du 18 juin 2014 (RaPAV - L 1 30.04) qui porte sur la procédure d'adoption et de révision du PDQ PAV, ainsi que sur la forme de celui-ci qui devait contenir : un cahier, comprenant notamment les fiches de coordination, une carte de synthèse, une carte des grands équilibres (densités et affectations) et des annexes (art. 2 RaPAV).

Cette procédure d'adoption se distingue de celle d'un PDQ « ordinaire » notamment par le fait que le Conseil d'État peut saisir le Grand Conseil en tant qu'arbitre lorsqu'une commune refuse d'adopter le PDQ (art. 6 RaPAV) et que sa révision peut être faite 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 (art. 8 al. 1 RaPAV), notions reprises textuellement de l'art. 9 al. 2 LAT concernant les plans directeurs. En outre, des modifications mineures peuvent être approuvées par le seul Conseil administratif de la commune à certaines conditions (art. 8 et 9 RaPAV).

La procédure d'adoption prévue pour le plan litigieux est donc presque identique à celle prévue pour les PDL, elle n'en diffère que sur quelques points qui sont justifiés par l'ampleur du projet dans l'espace et dans le temps.

- 8/14 - A/1550/2015

Cette procédure d'adoption diffère en revanche clairement de celle prévue pour l'adoption des plans d'affectation, que ce soit les modifications de zones pour lesquelles la loi prévoit l'approbation du Grand Conseil (art. 15 LaLAT) ou les PLQ, adoptés par le Conseil d'État mais pour lesquels une procédure d'opposition est prévue, permettant aux particuliers de formuler leurs griefs (art. 11 LaLAT).

La procédure d'adoption du plan litigieux ne permet donc pas de l'assimiler à un plan d'affectation.

## **E. 5**

S'agissant du contenu du plan et de ses effets juridiques, les recourants estiment que le niveau de détail, ainsi que le nombre élevé d'éléments obligatoires justifient un contrôle judiciaire, au même titre que celui prévu pour les plans d'affectation.

La planification directrice a pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale et elle seule est en mesure de traiter des tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et concernent plusieurs domaines. Le plan directeur est l'aboutissement de cette planification. Il se conçoit comme un instrument de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_472/2014 précité consid. 4.1 ; Pierre TSCHANNEN, in Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 26 ad. art. 2).

S'agissant du degré de précision des plans directeurs, il est acquis que le plan directeur doit contenir notamment des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol

importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Ainsi, le Tribunal fédéral a retenu que le degré de précision d'un plan directeur (en l'occurrence cantonal) devait être établi en fonction des impératifs de coordination et d'orientation que son objet lui imposait pour assurer une mise en œuvre efficace. La localisation précise de certains objets devait être fixée par un plan directeur et non par un plan d'affectation (ATF 137 II 254 consid. 3.2). Ce sont les caractéristiques propres de l'objet à planifier, en particulier celles de conflits qu'il est de nature à faire naître et des solutions adéquates qui peuvent y être apportées dans la perspective d'une appréhension globale qui déterminent le choix du niveau de décision. Dans le cadre de la récente révision de la LAT, le législateur a donné comme exemples de projet pouvant être soumis à la planification directrice, la détermination de pôles de développement ou de régions cantonales à forte concentration d'emplois, l'équipement de nouveaux domaines skiabiles, de grands projets globaux d'aménagement de cours d'eau, de carrières ou de décharges, les installations générant un trafic intense comme les centres commerciaux, les marchés professionnels et les installations de loisirs à partir d'une certaine taille, les complexes touristiques ou encore les infrastructures de

- 9/14 - A/1550/2015 transport et d'énergie d'importance au moins régionale (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 977 ch. 2.3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_568/2014, 1C\_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 8.1).

En revanche, il n'existe guère de critères pour fixer le degré de précision maximum qu'un plan directeur peut avoir. La fonction du plan directeur implique que celui-ci n'ait pas, en règle générale, à tracer des délimitations en prenant pour base le parcellaire (Pierre MOOR, in Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 60 ad. art. 14).

De l'examen du contenu du PAV, il ressort que, pour chaque thème traité dans les fiches de coordination, figurent des objectifs, des mesures ainsi que des projets avec l'état de coordination ainsi que les instances concernées et un calendrier de coordination. À cela s'ajoutent un texte explicatif ainsi que des cartes synthétisant les différents projets et une carte contenant la répartition des domaines : public existant et futur, privé persistant et privé constructible. Cette carte des grands équilibres prévoit un programme de construction réparti entre nouveaux logements et nouveaux emplois ainsi que des démolitions et reconstructions par secteurs en SBP mais sans référence au parcellaire. Les ID et IUS qui résultent de ce programme sont indiqués par secteur avec la mention qu'ils seront calculés sur les PLQ PAV dont le périmètre n'est pas encore défini, qui serviront à déterminer les droits à bâtir qui pourront être différents.

Ces éléments sont constitutifs d'un plan de gestion continue du territoire en tant que le PDQ PAV ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_472/2014 précité consid. 4.1).

Il découle également de ce qui précède que ce n'est pas le niveau de détail du plan ou son degré de précision qui permet de qualifier sa nature et l'argument des recourants tombe donc à faux.

## **E. 6**

Restent à examiner les effets juridiques du PDQ PAV au regard de ceux des plans directeurs et des plans d'affectations.

a. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (ATF 137 II 254 consid. 3.1 ; Pierre MOOR, op. cit., n. 50 ad art. 14 LAT). Les orientations futures fixées par un plan directeur de quartier relèvent de la planification directrice. Elles sont appelées à trouver concrétisation par la planification opérationnelle, principalement par l'adoption

- 10/14 - A/1550/2015 subséquente de plusieurs catégories de plans d'affectation du sol (plans de zone, plans localisés de quartier, etc.), obligatoires pour chacun (ATA/74/2008 du 19 février 2008).

b. La LaLAT indique que les PDL fixent les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 10 al. 1 LaLAT). S'agissant des plans d'affectation, en revanche, ils règlent le mode d'utilisation du sol et prévoient le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones (art. 14 LAT et 13 LaLAT).

c. Les plans directeurs lient les autorités (art. 9 al. 1 LAT ; art. 10 al. 8 LaLAT) alors que les plans d'affectation ont un effet obligatoire pour les particuliers en fixant le statut juridique de chaque bien-fonds, la mesure de l'utilisation et les conditions de construction (art. 14 al. 1 LAT ; ATF 135 II 328 consid. 2.2 et les références citées).

d. La chambre de céans a déjà été amenée à préciser qu'en créant les PDL, le législateur avait 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 relatif que, selon la volonté du législateur, les PDL ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles, dépourvu d'effet juridique. 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/450/2016 du 31 mai 2016 ; ATA/556/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014).

e. En lien avec l'effet juridique d'un plan d'affectation, le Tribunal fédéral s'est penché sur la nature d'une ordonnance et d'un arrêté adoptés par le Conseil d'État du canton de Fribourg et a conclu qu'en raison de leurs effets juridiques, ils constituaient matériellement des plans d'affectation, dans la mesure où ils contenaient des mesures suffisamment précises et détaillées et surtout réglaient les droits et les obligations des propriétaires concernés, en l'occurrence, ceux de chalets de vacances construits au bord du lac de Neuchâtel. Il a retenu que ces actes déterminaient de façon concrète, impérative et contraignante, sans laisser de marge de manœuvre, les droits des propriétaires. Ces derniers étaient soumis à l'obligation de devoir signer des «contrats nature » sous peine de devoir démolir leurs chalets. Dans cette espèce, les actes touchaient un cercle de propriétaires défini et uniquement des constructions existantes, toute nouvelle édification étant expressément exclue s'agissant d'une réserve naturelle d'importance nationale depuis 1992 (ATF 135 II 328).

- 11/14 - A/1550/2015

En l'espèce, le règlement fixe les éléments qui ont force obligatoire à l'égard des autorités, au sens de l'art. 10 al. 8 LaLAT, à savoir les textes sur fond coloré (principes, objectifs, mesures et projets) des fiches de coordination, les éléments représentés sur la carte de synthèse et les chiffres sur fond coloré figurant sur la carte des grands équilibres (densités et affectations). En revanche, les autres éléments, tels que textes, chiffres et illustrations, ainsi que les annexes, ne sont pas liants et ont une valeur indicative (art. 7 RaPAV).

Rien ne permet donc de retenir que ces éléments, obligatoires pour les autorités, auraient force obligatoire pour les particuliers. Les recourants n'exposent d'ailleurs pas en quoi les effets juridiques du PDQ PAV seraient identiques à ceux d'un plan d'affectation, s'agissant des parcelles concernées, hormis le fait qu'ils soutiennent que le plan litigieux prévoit pour le secteur concerné un IUS et un ID inférieurs à ceux minimaux prévus par le PDCn 2030.

Or, même cas échéant, cet examen est prématuré et ce n'est qu'au stade de l'adoption des PLQ obligatoires en zone de développement (art. 2 al. 1 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 - LGZD - L 1 35) que ces indices stricto sensu seront déterminés et pourront être contestés par les particuliers en lien avec les droits à bâtir afférents à leur parcelle. Cette précision figure d'ailleurs en toutes lettres dans la légende du PDQ PAV.

#### **E. 7**

Les recourants soulèvent encore la question de la conformité des futurs PLQ PAV au PDQ PAV. Une dérogation serait nécessaire pour permettre à un PLQ de s'écarter du PDQ PAV, démontrant ainsi la qualité de plan d'affectation de celui-ci.

Comme vu ci-dessus, le plan directeur n'a aucun effet direct sur les droits et obligations des administrés contrairement au plan d'affectation. Son caractère contraignant doit être nuancé à plusieurs égards : le plan directeur n'est contraignant que dans le cadre du droit applicable, il ne se substitue pas à celui-ci ; sa concrétisation nécessite un acte de planification ultérieur, lequel n'est pas un simple acte d'exécution (Petet HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6ème éd. 2016, p. 135 et 136 ; Marc-Olivier BESSE, Le régime des plans d'affectation, 2010, p. 54 et 57 ; Pierre MOOR, op. cit., p. 28 ss).

La notion de « dérogation » n'existe pas dans le rapport existant entre un plan directeur et un plan d'affectation, contrairement à l'interprétation que font les recourants de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Cette disposition prévoit que, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol, les autorités cantonales veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le PDL. Cette formulation et l'utilisation des termes « veillent » et « pas sans motifs » précisent le rapport existant entre les deux plans de nature différente. L'existence d'un motif permet lors de l'adoption d'un plan d'affectation subséquent à un plan directeur de

- 12/14 - A/1550/2015 s'écarter des orientations que retient ce dernier. Lors de cette adoption, pour laquelle l'autorité dispose d'une certaine marge d'appréciation, les intérêts publics pris en compte lors de l'élaboration du plan directeur devront être confrontés aux intérêts privés et aux intérêts publics qui ne sont pas liés à l'aménagement du territoire et l'autorité devra alors effectuer une pesée exhaustive de ceux-ci. Concrètement, le plan directeur ne modifiant pas le droit en vigueur, la notion de dérogation n'est donc par pertinente (Marc-Olivier BESSE, *ibidem* ; Pierre MOOR, op. cit. n. 63 ad art. 14 ;

Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p.106).

En l'espèce, l'adoption d'un PLQ PAV, n'était d'ailleurs initialement pas subordonnée à celle préalable du PDQ PAV (MGC 2010-2011 VI A n. 7.4.3). La même règle est formalisée pour les instruments de planification ordinaires à l'art. 11 al. 2 LaLAT.

Il convient également de souligner que l'absence de conformité d'un PLQ à un PDL ne peut fonder l'invalidation du PLQ (ATA/450 2016 du 16 mai 2016 ; ATA/556/2015 du 2 juin 2015).

Il n'est dès lors pas possible de retenir comme le font les recourants que le PDQ PAV constituerait un plan d'affectation du fait que les PLQ subséquents ne pourraient s'en écarter qu'à la faveur d'une dérogation.

#### **E. 8**

S'agissant de la localisation d'une plate-forme rail-route sur une partie du secteur C, les choix faits dans le PDQ PAV se fondent sur ceux faits dans le PDCn 2030. Ce dernier indique notamment dans sa fiche B07 que la localisation de la gare de triage à La Praille était un atout pour l'approvisionnement logistique du centre-ville et était nécessaire pour le fonctionnement de la plateforme Meyrin- Satigny-Vernier.

Quant à la concrétisation de ces projets, elle relève des PLQ, lors de l'adoption desquels les recourants pourront faire valoir leurs objections.

#### **E. 9**

Finalement, les recourants invoquent la non-prise en compte des activités existantes ainsi que le coût des réimplantations et des déménagements liés à l'adoption du PDQ PAV.

Ici également, ce n'est qu'à l'étape de la mise en œuvre du plan litigieux que les intérêts des recourants devront être prise en compte et, comme vu ci-dessus, ce n'est pas le rôle d'un PDQ de mettre en balance les intérêts privés avec les intérêts publics liés à l'aménagement du territoire.

#### **E. 10**

En conclusion, rien ne permet de retenir que le PDQ PAV serait matériellement un plan d'affectation et le recours sera déclaré irrecevable.

- 13/14 - A/1550/2015

#### **E. 11**

Les pièces dont les recourants ont demandé la production concernent le fond du litige, il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à leur requête, vu l'issue de celui-ci.

#### **E. 12**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourant pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*