

# **GE\_GERICHTE ATA/609/2003 vom 26. August 2003**

GE Cour de justice, 2003-08-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_609\\_2003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_609_2003)

FR: GE\_GERICHTE ATA/609/2003 du 26 août 2003

IT: GE\_GERICHTE ATA/609/2003 del 26 agosto 2003

## **Regeste**

Résumé: Déclassement d'une parcelle suite à l'entrée en vigueur de la LArve admis, la LaLAT ayant constitué la première mesure de planification conforme aux exigences constitutionnelles et légales. Définition de la notion de déclassement et de non classement. Expropriation matérielle admise, renvoi à la commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation afin qu'elle se prononce sur l'estimation de la parcelle et l'indemnité due à la recourante.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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**

La recourante soutient que la parcelle litigieuse a fait l'objet d'un déclassement pour lequel une indemnité serait due, et non d'un refus de classement comme l'a retenu la commission

a. On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (ATF 122 II 326 consid. 4 p. 328-330; 121 II 417 consid. 3e p. 422; 117 Ib 4 consid. 3 p. 6). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait, selon le propriétaire, l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation découlant de l'adoption de l'art. 22quater aCst. en 1969 (ATF 122 II 326 consid. 4b p.329/330; 118 Ib 38 consid. 2c p. 41/42; 117 Ib 4). Constitue un refus de classement la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (ATF n.p. du 26 janvier 1998 1A. 267/1997 consid. 3a et les références citées).

Le point de savoir si l'on se trouve en présence d'un déclassement ou d'un refus de classement s'apprécie au regard de l'ensemble des prescriptions fédérales, cantonales et communales applicables au moment déterminant. La planification antérieure à l'entrée en vigueur de la LAT doit être examinée de façon globale pour déterminer sa conformité à cette loi (ATF 122 II 326 consid. 5b p. 330/331; 121 II 417 consid. 3d p. 421/422).

- 11 -

b. Au vu de ce qui précède, il s'agit d'établir si, au moment déterminant, soit au moment de l'entrée en vigueur de la LArve, le 1er juillet 1995, compte tenu des normes légales alors en

vigueur, la parcelle litigieuse faisait déjà l'objet d'une mesure de classement conforme aux exigences constitutionnelles et légales ou si, au contraire, la LArve constituait la première mesure de planification conforme aux exigences constitutionnelles et légales précitées.

### **E. 3**

Le 1er juillet 1995, le régime des zones de la parcelle concernée était régi par la LAT et la LaLAT, alors en vigueur.

En effet, le règlement cantonal d'application adopté suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire avait été abrogé par un règlement du 25 juin 1980.

Il s'ensuit que le DAEL ne peut se prévaloir des mesures de protection prises en application de l'arrêté fédéral précité puisque celles-ci ont été abrogées.

a. Aux termes de l'article 32 LaLAT, les plans de zones de construction au sens de la loi originale sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961 ayant force de loi au moment de l'entrée en vigueur de la loi constituaient les plans de zones annexés à celle-ci au sens de l'article 12.

b. Entre 1980, année d'adoption de la LAT et d'abrogation du règlement cantonal précité et 1995, année d'entrée en vigueur de la LArve, aucune mesure de protection n'a été prise concernant la parcelle litigieuse. Celle-ci est donc restée classée en tout cas formellement en zone villas. Elle a retrouvé son affectation originale tout d'abord par la simple abrogation du règlement cantonal en 1980, puis dès l'entrée en vigueur de l'article 32 LaLAT, soit à partir du 26 novembre 1987, par l'effet de l'incorporation des plans de zone à la LaLAT.

Dans son arrêt du 12 octobre 1988, le Tribunal de céans a d'ailleurs rappelé que la parcelle litigieuse était située en zone villas.

- 12 -

### **E. 4**

et 33 LAT. Cependant, il a admis que la LaLAT constituait une législation conforme aux exigences de la LAT et qu'en conséquence, pour la période allant de l'adoption de la LaLAT à l'adoption de la LPrR, la réintégration de la parcelle litigieuse à la zone villas était tout à fait envisageable. En l'occurrence, toutefois, le Tribunal fédéral avait estimé que depuis la publication en 1981 d'un "Livre vert" qui insérait la parcelle litigieuse dans la zone protégée des rives du Rhône, celle-ci était devenue pratiquement

inconstructible, raison pour laquelle on se trouvait dans l'hypothèse d'un refus de classement (ATF n.p. du 29 janvier 1998 1A. 267/1997 consid. 3d).

b. Dans une jurisprudence très récente, le Tribunal fédéral a rappelé que l'article 12 al. 1 LaLAT prévoit que pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la LaLAT. Les plans qui ont été annexés à la loi et notamment ceux qui délimitent la 5ème zone (in casu à Vernier) sont ceux qui étaient annexés à une ancienne loi cantonale sur les constructions et les installations diverses (comme, sans doute, c'est le cas pour la plupart des secteurs classés en 5e zone dans le canton- cf. Thierry Tanquerel, La participation de la population à l'aménagement du territoire, Thèse Genève 1988, p.244).

Le plan de zones mentionné à l'article 12 LaLAT a ainsi été adopté par le Grand Conseil, autorité en

- 13 -

principe compétente pour décider de l'affectation du sol dans le canton de Genève (article 15 al.1 LaLAT); cette décision a été prise à l'occasion de l'adoption de la LaLAT, et ceci dans le délai de huit ans fixé par l'art. 35 al.1 let b LAT. Si l'autorité cantonale de planification a choisi, à ce moment-là, de confirmer la délimitation de la 5e zone telle qu'elle avait été prévue plusieurs décennies auparavant, cela ne signifie pas qu'elle aurait alors renoncé à mettre en oeuvre les principes du droit fédéral relatifs aux plans d'affectation et à la limitation de l'étendue des zones à bâtir (cf. art. 3 al.3, art. 15 LAT).

Le Tribunal fédéral fait ensuite référence au plan directeur cantonal adopté le 15 septembre 1989 indiquant que la situation du canton de Genève est particulière, parce que les autorités cantonales avaient déjà, en 1929 et en 1952, notamment pris des mesures de planification aux fins de limiter l'extension du territoire constructible; cette spécificité, par rapport à la situation d'autres cantons, empêchait d'envisager, globalement, une réduction des anciennes zones à bâtir qui n'étaient pas surdimensionnées et qui devaient plutôt faire l'objet d'adaptations ponctuelles, le cas échéant (ATF n.p. du 25 février 2003 1A. 228/2002/col consid. 1.3.3. et les références citées).

Selon la jurisprudence précitée, les plans de zones inclus dans la LaLAT constituent les premiers plans de zones adoptés conformément aux prescriptions constitutionnelles et légales en vigueur. En effet, leur intégration dans une loi adoptée selon les procédures d'adoption définies par la LAT les a rendus conformes à celle-ci. D'ailleurs on voit mal quelle aurait été l'utilité d'insérer dans la loi des plans de zones si ceux-ci ne devaient pas être considérés comme conformes aux normes légales en vigueur. De plus, compte tenu du délai écoulé entre l'adoption de la LAT et celle de la LaLAT (sept ans), il était parfaitement loisible au législateur de modifier les plans de zones à annexer à la loi, si telle était son intention.

Au vu de la jurisprudence rappelée ci-dessus, la théorie du DAEL selon laquelle la LaLAT ne serait qu'une loi cadre et que l'article 32 LaLAT ne définirait rien et ne répondrait qu'à un impératif de technique législative, se révèle erroné, dans le cas d'espèce.

## **E. 5**

Selon le DAEL, les zones protégées par la LArve

- 14 -

s'inscrivent dans le prolongement des mesures de protection adoptées en application de l'arrêté fédéral urgent de 1972 et satisfont aux principes de protection du paysage inscrits à l'article 3 LAT. Un retour de la parcelle concernée à la zone villas n'était donc pas envisageable dès l'adoption de la LAT.

a. Dans son message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral commentant l'article 37 LAT, actuellement 36 LAT, a clairement indiqué que les principes établis par la Confédération devaient être précisés par le droit cantonal. Il a ajouté: "Le 2e alinéa autorise les gouvernements cantonaux à prendre les mesures provisionnelles indispensables à la sauvegarde des intérêts de l'aménagement jusqu'à ce que les lois et règlements nécessaires aient été adoptés. Cette procédure procure également la possibilité

de ménager une transition entre les mesures de protection prises en vertu de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RS 700), d'une part, et le nouveau droit ordinaire, d'autre part" (FF 1978 I 1036).

Pour le surplus le législateur fédéral a expressément prévu la possibilité d'avoir recours à des mesures provisionnelles et en particulier de prévoir des zones réservées dans l'attente de l'adoption d'un plan d'affectation (article 36 alinéa 2 LAT). Or, aucune mesure conservatoire n'a été prise pour préserver la parcelle litigieuse dans l'attente de l'adoption de la LArve.

b. Le DAEL soutient que le programme de protection des sites que le canton devait élaborer en application de la LAT comprenait plusieurs étapes qui ont été formalisées par l'élaboration et l'entrée en vigueur de la loi sur la protection générale des rives du Rhône (LPrR), la loi sur la protection générale des rives du lac (LLac - L 4 10) et enfin la LArve. Cependant, si le dessein du législateur était d'assurer la protection des parcelles visées par le règlement cantonal dans l'attente de l'entrée en vigueur des lois topiques, il lui était parfaitement loisible de faire figurer les parcelles concernées au titre de zones réservées.

C'est le lieu de rappeler ici que les rives de l'Arve proprement dites étaient protégées depuis

- 15 -

longtemps. En effet, les plans de zones annexés à la loi sur les constructions de 1952 prévoyaient déjà que la bande de terrain large de dix mètres sise en bordure de l'Arve était classée en zone de bois et forêts. Créer ensuite une zone de verdure dans ce secteur était un choix qui appartenait au législateur. Le droit fédéral n'imposait nullement au législateur cantonal d'insérer telle ou telle parcelle dans la zone de verdure. Il se limitait à prévoir la manière selon laquelle la transition entre les mesures de protection prises pour une période limitée et la législation cantonale d'application pouvait être assurée. Or le législateur cantonal n'a pris aucune mesure pour assurer une telle transition. Du reste l'intention du législateur à cet égard n'était manifeste pour personne. En 1988 le Tribunal considérait que la parcelle était sise en zone villas. En 1996, soit même après l'adoption de la LArve, la Ville de Genève a acheté une bande de cette parcelle CHF 600.- le mètre carré soit, au prix du terrain en zone villas. Enfin, dans le secteur concerné certaines parcelles ont été classées en zone de verdure tandis que d'autres, sont restées en zone villas.

Enfin, pour une question de sécurité du droit il n'est pas possible qu'une hypothétique intention du canton qui n'a figuré dans aucune loi ni dans aucun document officiel pendant près de quinze ans ait plus de poids que des plans de zone incorporés dans une loi adoptée selon la procédure législative ad hoc, reflétant l'intention du législateur. L'admettre reviendrait à vider de leur sens les dispositions légales qui président à l'adoption des lois ainsi que des plans de zones qui y sont annexés.

## **E. 6**

Selon le DAEL, on ne pourrait pas parler de déclassement puisque de toute manière, la parcelle litigieuse ne ferait pas partie de la zone à bâtir telle que définie par l'article 15 LAT.

Le Tribunal fédéral a admis sans autres que la 5e zone de la commune de Vernier définie par les plans incorporés à la LaLAT est une zone à bâtir (ATF n.p. du 25 février 2003 1A.228/2002/col consid 1.3.3. in fine). On ne voit pas pourquoi cela devrait être différent pour la zone villas concernant une parcelle sise sur la commune de Genève.

Au vu de ce qui précède, l'adoption de la LArve a constitué une mesure de déclassement pour la parcelle

- 16 -

appartenant à la SI. La présente affaire constitue un cas limite dans lequel le déclassement doit être admis. Le Tribunal donne raison sur ce point à la recourante.

#### **E. 7**

Il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que le lésé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter une restriction par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir; par usage futur prévisible, on entend généralement la possibilité d'affecter à la construction l'immeuble concerné (ATF n.p. du 29 janvier 1998 1A.267/1997; ATF 121 II 317 c.12d p.346, 417 c. 4a p. 423; 119 IB 124 c.2b p. 128; 118 Ib 38 c. 2b et c p. 41/42; 117 Ib 262 consid. 2 p.263/264 et les arrêts cités)

#### **E. 8**

Déjà en 1988, le Tribunal relevait que le respect de l'affectation de la parcelle en zone villas répondait à l'intérêt public puisque celle-ci était sise aux portes de Genève et de Carouge et qu'au vu de son étendue, elle était susceptible de recevoir un nombre non négligeable d'habitations.

Plusieurs projets de construction ont été envisagés concernant la parcelle litigieuse: l'achat de la parcelle par la Ville de Genève pour construire des HLM en 1969-1971 et l'achat par le home Val-Fleuri qui envisageait un agrandissement. La mésentente des copropriétaires et, par la suite, la conjoncture défavorable ont empêché la réalisation de ce type de projet.

L'expertise de 1992 préconisait un changement de zone qui permettrait de profiter d'une densification plus forte. Celle de 2000 prévoyait la construction de villas. Lors de l'achat du hors-ligne par la Ville de Genève, la SI a obtenu la construction d'un mur anti-bruit et l'installation de collecteurs séparatifs ainsi que l'aménagement de l'accès à la parcelle en vue de constructions futures.

- 17 -

C'est dire que l'usage futur prévisible de la parcelle a donc été interdit par l'entrée en vigueur de la LArve. Il y a donc eu expropriation matérielle au sens du droit fédéral. Partant, la recourante a droit à une indemnité. Le recours est donc également admis sur ce point.

#### **E. 9**

Compte tenu de la décision qu'elle a rendue, la commission ne s'est pas prononcée sur l'estimation de la parcelle ni sur l'indemnité due à la recourante.

Pour déterminer la valeur de la parcelle, le Tribunal ne peut se fonder uniquement sur une expertise établie à titre privé par l'une des parties. De plus, afin de respecter le principe de la

double instance, la commission doit procéder à l'estimation du terrain et rendre une décision sur l'indemnité qu'il convient d'allouer à la recourante.

Il convient donc de renvoyer le dossier à la commission afin qu'elle se détermine sur ces points.

**E. 10**

Aucun émolument ne sera perçu. Vu l'issue du recours, une indemnité de CHF 3000.- sera allouée à la recourante.

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