

GE_GERICHTE ATA/930/2018 vom 11. September 2018

GE Cour de justice, 2018-09-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_930_2018

FR: GE_GERICHTE ATA/930/2018 du 11 septembre 2018

IT: GE_GERICHTE ATA/930/2018 del 11 settembre 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. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

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

E. 3

Le litige porte sur la conformité au droit de l'arrêté du Conseil d'État du 28 juin 2017 rejetant les oppositions des recourantes au projet de création de la ZR no 30028-544, adopté par arrêté séparé du même jour.

E. 4

Les recourantes font valoir que l'instauration de la ZR no 30028-544 viole la garantie de leur propriété. L'intérêt public à une réorganisation du sol ne pouvait leur être opposé vu l'importance du dommage qui leur était causé et l'absence de projet concret d'aménagement.

E. 5

octobre 2006 consid. 3.1).

c. En vertu de l'art. 10 RaLAT entré en vigueur le 16 juin 2015, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, notamment lorsqu'une

modification des normes d'une zone est envisagée en vue d'une meilleure utilisation de terrains à bâtir, le Conseil d'État peut, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans, adopter un plan portant création d'une ZR au sens de l'art. 27 LAT (al. 1). À l'intérieur de celle-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. À cet effet, le département peut refuser l'autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 LCI (al. 2). La procédure, prévue à l'art. 20 al. 7 LaLAT, pour l'adoption, la modification ou l'abrogation des plans localisés agricoles, est applicable par analogie, à l'exception de l'art. 5 al. 11

- 14/21 - A/3225/2017 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40 ; al. 3). Si les circonstances le justifient, le Conseil d'État peut modifier ou abroger une ZR avant l'expiration du délai prévu à l'al. 1 ; la procédure est identique à celle prévue à l'al. 3 (al. 4).

d. Selon l'art. 13C al. 1 LaLAT, adopté le 12 mai 2017 et entré en vigueur le 29 juillet 2017, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, notamment lorsqu'une modification des limites de zones est envisagée, le Conseil d'État peut adopter, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans au plus une ZR au sens de l'art. 27 LAT.

e. Selon la doctrine et la jurisprudence, en droit de la construction, la loi applicable est celle en vigueur au moment où statue la dernière instance saisie du litige. La jurisprudence admet ainsi d'une façon générale qu'une demande d'autorisation de bâtir déposée sous l'empire du droit ancien est examinée en fonction des dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit ; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 101 Ib 297 consid. 2b ; ATA/653/2014 du 19 août 2014 ; ATA/56/2013 du 29 janvier 2013). En statuant sur une demande d'autorisation suivant des prescriptions devenues obligatoires après son dépôt, le juge ne tombe pas dans l'arbitraire, ni ne viole une disposition impérative ou la garantie de la propriété (ATF 107 Ib 133 consid. 3 ; ATA/653/2014 précité).

f. Dans un arrêt récent du 13 juin 2017 (ATA/659/2017) examinant le bien-fondé du refus de délivrance d'une autorisation de construire en zone villas en raison de l'incompatibilité de ce projet avec l'objectif de densification de la cinquième zone concernée par une modification de zone, la chambre de céans a retenu, en regard de l'art. 10 RaLAT, que la condition de l'intérêt public était donnée dans la mesure où il s'agissait de permettre la construction d'un nombre plus important de logements, conformément au PDCn 2030. Il en allait de même de la condition de la proportionnalité, étant donné qu'il s'agissait d'éviter que la future densification par modification de zone prévue par le PDCn 2030 ne soit mise en péril. L'intérêt public d'une densification par modification de zone primait sur l'intérêt privé de la recourante de densifier sa parcelle au sens de la dérogation prévue par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, dans le contexte genevois qui connaissait une pénurie de logements.

g. Comme rappelé ci-dessus, en matière de ZR, des dispositions cantonales d'exécution de l'art. 27 LAT ne sont pas nécessaires. Au demeurant, celles-ci existent désormais – à tout le moins – depuis l'entrée en vigueur de l'art. 13C LaLAT. Il en va de même de la compétence du Conseil d'État pour instaurer de telles mesures provisionnelles. Le renvoi du rapport du Conseil d'État le 29 janvier 2016 à la commission d'aménagement du canton n'apporte en l'état aucun changement à ces bases légales.

- 15/21 - A/3225/2017

Concernant l'exigence d'un intérêt public, il a déjà été retenu de jurisprudence récente que la nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie dans ce domaine, y satisfait. À cela s'ajoute que l'obligation de densification des autorités genevoises résulte du PDCn 2030 qu'elles ont adopté et qui a été approuvé par le Conseil fédéral. Ce document fondateur illustre leur réelle intention de procéder aux aménagements nécessaires, induits par le manque d'habitations préoccupant. À cet égard, il sied de rappeler que l'adoption d'un plan d'utilisation du sol ne constitue pas un prérequis à l'instauration d'une ZR.

S'agissant de l'utilisation du refus conservatoire, hypothèse initialement proposée par le Conseil d'État par l'intermédiaire du PL 11411, celle-ci a été expressément écartée par le législateur en raison de l'absence de circonscription du périmètre sur lequel cette mesure provisionnelle aurait porté. Faute d'une possible délimitation précise, elle aurait été applicable sur tout le territoire du canton.

Ainsi, en tant qu'elle vise une superficie aux contours définis, la ZR a été choisie par les deux pouvoirs comme étant la mesure provisionnelle la plus adaptée à la mise en œuvre du PDCn 2030. En outre, le 23 mars 2016, le Conseil d'État a mis à jour la carte intitulée « programme de densification du quartier de villas » en indiquant une réduction du nombre et de la surface des périmètres destinés à passer en ZR. Si ce type de revirement peut, de prime abord, permettre de douter de la précision du travail effectué en amont, il démontre néanmoins, de manière subséquente, une certaine prise en considération des divers enjeux et intérêts en présence, ainsi qu'une approche tendant à une rationalisation.

Finalement, le préavis de la commune revêtant un caractère consultatif, il n'appartient pas à la chambre de céans de revoir l'opportunité de la décision du Conseil d'État ou du département. Il en va de même de la délimitation du périmètre de la ZR que les recourantes tentent de remettre en cause. En effet, les choix liés à la planification du sol sont essentiellement politiques et relèvent de l'opportunité, qui n'est revue que par le Conseil d'État lors de la procédure d'opposition. 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 ; 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).

Si les inconvénients de cette situation, subis par les propriétaires des parcelles touchées, sont à l'évidence non-négligeables, ceux-ci ne permettent cependant pas de s'écarter de l'intérêt public de la population entière à pouvoir se loger convenablement. En tant que la ZR concerne un périmètre déterminé pour

- 16/21 - A/3225/2017 une durée limitée dans le but de préserver le potentiel de densification et d'éviter des mesures éventuellement plus intrusives, elle apparaît également conforme au principe de la proportionnalité. Ces considérations n'impliquent cependant pas que l'instauration des ZR préjuge de l'adoption des mesures de déclassement envisagées.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État pouvait valablement rejeter l'opposition des recourantes quant à l'instauration de la ZR no 30028-544, intégrant leurs parcelles.

E. 6

Les recourantes considèrent, s'agissant de la durée effective de la mesure, soit la ZR no 30028-544, que la durée de cinq ans aurait commencé à courir dès la publication de la carte sur le site internet du département au mois de juillet 2015.

E. 7

a. À teneur de l'art. 13C al. 2 LaLAT, la durée de cinq ans visée à l'art. 13C al. 1 LaLAT commence à courir dès l'adoption de la ZR sur le périmètre concerné. Lorsqu'il a été préalablement fait application de l'art. 13B LaLAT, elle est, pour la parcelle concernée, réduite de celle correspondant aux effets de cette mesure. Cette durée ne peut, au surplus, être matériellement prolongée par toute autre mesure conservatoire. L'art. 13C al. 3 LaLAT précise encore que seule la publication dans la FAO de la décision d'adoption de la ZR permet de la porter à la connaissance du public par le biais d'une carte ou de tout autre moyen de publicité.

À cet égard, il était prévu que le département supprime sans délai toute carte identifiant des ZR si celles-ci n'avaient pas été adoptées selon la procédure visée à l'art. 13C al. 4 LaLAT (art. 36 al. 5 LaLAT).

Selon les travaux préparatoires relatifs au PL 12023 ayant proposé l'adoption de l'art. 13C LaLAT, celle-ci tendait notamment à assurer une base légale cantonale formelle à l'art. 10 RaLAT, soit l'instauration des ZR (PL 12023-A p. 1). En outre, il avait été relevé que la procédure suivie par le Conseil d'État, consistant notamment à publier sur le site internet du département une carte des ZR envisagées comportant onze périmètres en juin 2015 sans que ceux-ci ne fassent pourtant l'objet d'arrêtés d'adoption de ZR, était problématique. Cette publication avait eu un effet immédiat pour les propriétaires touchés qui dès lors, avaient vu l'estimation de leur parcelle être particulièrement précaire, voire dévaluée (PL 12023-A p. 2). À cette occasion, les représentants du département avaient confirmé leur intention de ne pas cumuler les ZR et d'autres mesures conservatoires telles que le refus conservatoire (PL 12023-A p. 5).

Lors des débats devant le Grand Conseil, les aspects précités ont été rappelés. Il a également été souligné que le but de cette disposition était de « régler l'avenir, en prévoyant que le délai de départ des cinq ans de la ZR commen[çait] au moment où un arrêté du Conseil d'État entr[ait] en vigueur, il

- 17/21 - A/3225/2017 vis[ait] également à empêcher que toute autre mesure provisionnelle du même type puisse s'appliquer avant ou après la mesure de ZR et donc puisse augmenter ce délai de cinq ans qui, au regard de la jurisprudence fédérale, [était] un délai maximal ». La commission d'aménagement du canton, en charge du traitement du PL 12023 avait « étudié la question de l'impact sur les valeurs immobilières, sans préjuger aucunement des questions juridiques ouvertes, soit la possibilité pour les propriétaires visés de tenter de faire valoir leurs droits pour indiquer que le délai [avait] commencé à courir en juin 2015, ou l'éventualité pour ces mêmes propriétaires d'actionner l'État en responsabilité s'ils considér[aient] que la publication anticipée de la carte leur [avait] causé un dommage. [Elle avait] auditionné des experts immobiliers qui [leur avaient] indiqué que la décote sur ces parcelles touchées par les ZR serait de 10 % à 15 % environ, décote qui s'ajout[ait] à une décote originelle [...] due à leur inscription au plan directeur cantonal en vue d'un déclassement. [C'était] donc une double peine qui touch[ait] ces propriétaires puisqu'ils subiss[aient] une première décote parce qu'ils [étaient] visés par des déclassements, et une

deuxième par cette mesure de ZR ». Pour le conseiller d'État en charge du département, la ZR permettait « d'informer les propriétaires de ce qui [allait] se produire. Dans ce cadre, elle [devait] être bien régulée, être d'une durée maximale de cinq ans, y compris le temps des refus conservatoires ». La ZR repositionnait également le marché immobilier selon les inscriptions au Registre foncier montrant que les propriétaires de villas en ZR avaient pu vendre leur bien essentiellement à des promoteurs-développeurs (MGC [En ligne], séance du

E. 12

mai 2017 à 14h, <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). 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., no 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., no 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 et les références).

- 18/21 - A/3225/2017

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 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., no 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_266/2016 du 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, no 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

- 19/21 - A/3225/2017 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 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 du 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 informé, 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 département 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

- 20/21 - A/3225/2017 décote initiale équivalente due à l'inscription des dites 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 visées. 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.

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 no 30028-544 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 département. 9.

Vu l'issue du litige et dans la mesure où les recourantes 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.