

# **GE\_GERICHTE A/447/2002 vom 26. August 2003**

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

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_447\\_2002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_447_2002)

FR: GE\_GERICHTE A/447/2002 du 26 août 2003

IT: GE\_GERICHTE A/447/2002 del 26 agosto 2003

## **Regeste**

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE; EXPROPRIATION MATERIELLE; DECLASSEMENT; INDEMNITE(EN GENERAL); TPE | 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. | LEX.43 al.2; LPArve.1

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La Société immobilière Champel-Falaises S.A. (ci-après: la SI ou la recourante) dont le siège est à Genève, est propriétaire de la parcelle n° 3413 feuille 82 de la commune de Genève-Plainpalais (ci-après: la parcelle ou le terrain). Le capital-actions de la SI est détenu à parts égales par M. Richard Ambrosetti et par M. René Mathez, entrepreneurs de travaux publics, qui sont également administrateurs de la SI ainsi que locataires de la parcelle, à raison de la moitié chacun. Ce terrain est le seul actif de la SI.

### **E. 2**

Cette parcelle, d'une surface de 21'806 m<sup>2</sup>, est bordée par la route de Vessy (vers le sud), la route du Bout-du-Monde (vers le nord et l'est), et par la rivière l'Arve (vers l'ouest). Elle avait été attribuée à la 5ème zone de construction (5A zone villas) lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 1952, complétant l'article 13 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940. Son affectation est restée inchangée lors des modifications de la loi précitée. La parcelle figurait toujours en zone villas dans les plans de zones annexés à la loi sur les constructions et les installations diverses dans sa teneur du 25 mars 1961, à l'exception d'une bande de terrain en bordure de l'Arve sur une largeur d'environ 10 mètres classée en zone de bois et forêts.

### **E. 3**

Pendant les années 1969 à 1971, la Ville de Genève (ci-après: la Ville) a envisagé d'acquérir le capital-actions de la SI. Il résulte de l'échange de courriers produit par la recourante qu'à l'époque, la parcelle était considérée comme étant située en zone villas et que la Ville projetait de l'acheter pour y construire des HLM. Celle-ci avait articulé le chiffre de CHF 2'530'000.-.

### **E. 4**

A la suite de l'adoption de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire approuvé le 17 mars 1972 par l'Assemblée fédérale (RO 1972 I 652 -657), le Conseil d'Etat du canton de Genève a édicté un règlement d'application daté du 20 septembre 1972 (ci-après: le règlement cantonal - L 1 17) et modifié à plusieurs reprises avant son abolition par un règlement du 25 juin 1980 (L 1 17). La parcelle litigieuse a été déclarée site à protéger au sens de l'article 2 alinéa premier de l'arrêté fédéral précité. Cette protection provisoire a été adoptée par le Conseil d'Etat le 20 novembre 1972 et approuvée par le Conseil fédéral le 20 mars 1973.

#### **E. 5**

Le 1er janvier 1980 est entrée en vigueur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). Le règlement transitoire d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RALAT - L 1 17,5) est entré en vigueur le 2 juin 1980. Il prévoyait à son article 1 alinéa 1 qu'étaient réputés plans d'affectation les plans fixant les périmètres des zones de construction annexés à la loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961. La loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT- L 1 30) est entrée en vigueur le 1er août 1987. L'article 32 alinéa 1 prévoit que "les plans de zones de construction au sens de l'article 10 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 présente loi, constituent des plans de zones annexés à celle-ci au sens de l'article 12".

#### **E. 6**

Selon un arrêt rendu le 12 octobre 1988 par le Tribunal administratif et portant sur le bien-fondé d'une amende infligée à la SI, la parcelle était alors utilisée comme parc pour des engins de chantier, avec hangar, et comme dépôt de matériel. Cependant, le Tribunal soulignait que la parcelle était classée depuis 1955 en zone villas. Il relevait qu'il s'agissait "d'une parcelle constructible à destination de logements aux portes des villes de Genève et de Carouge".

#### **E. 7**

En 1989, la fondation Val-Fleuri, qui exploite un home pour personnes âgées sur une parcelle avoisinante, a soumis aux actionnaires de la SI un projet de contrat de vente de la parcelle. L'article 2 du projet prévoyait un prix de vente de CHF 1'000.- le m<sup>2</sup>. L'article 5 stipulait que la SI s'obligeait à accepter le prix maximum fixé par le Conseil d'Etat dans le cadre du déclassement de la parcelle pour autant que celui-ci ne soit pas inférieur à CHF 600.- le m<sup>2</sup>. Aucune suite n'a été donnée à ce projet.

#### **E. 8**

Il résulte d'un rapport d'expertise du 6 juin 1992, établi à la demande de la SI, que la parcelle était sise en zone villas, que le prix du mètre carré était de CHF 600.- et qu'il convenait de retenir le chiffre de CHF 300.- le mètre carré comme valeur d'expropriation pour la cession d'un hors-ligne. L'expert a encore ajouté qu'il était peu vraisemblable qu'un projet de construction de villas aboutisse. Parmi les hypothèses à retenir, il envisageait une mise en zone d'utilité publique, voire une partie en surface verte ou un changement de zone qui permettrait de profiter d'une densification plus forte.

#### **E. 9**

Le 27 octobre 1993, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (alors dénommé département des travaux publics; ci-après: DAEL) a mis à l'enquête publique deux projets de loi sur la protection générale des rives de l'Arve, modifiant le régime des zones de construction sur le territoire de quatre communes concernées ainsi que deux projets de plans de zones (n° 28616 et n° 28617). Le plan n° 28616 proposait de localiser la parcelle dans les secteurs accessibles ou destinés à être accessibles. Le plan n° 28617 proposait d'incorporer le terrain pour partie dans la zone de verdure et pour partie dans la zone de bois et forêts. Il était indiqué que les projets de loi et les plans y relatifs pouvaient être examinés dans les bureaux dudit département et auprès des mairies concernées. La SI ne s'est pas déterminée sur les mesures d'aménagement proposées pour sa parcelle. Elle ne s'est pas davantage manifestée lors de l'enquête publique dite d'opposition, portant sur lesdits projets de lois et de plans qui leur étaient annexés, ouverte du 22 août au 21 septembre 1994. Le 4 mai 1995, le Grand Conseil a adopté la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve (LARve - L 4 16) et celle modifiant le régime des zones de construction sur le territoire de la Ville de Genève et des communes de Carouge, Chêne-Bougeries, Thônex et Veyrier ainsi que les plans qui leur étaient annexés. La loi est entrée en vigueur le 1er juillet 1995. La parcelle litigieuse était ainsi classée pour partie en zone des bois et forêts et pour partie en zone de verdure.

#### **E. 10**

Par acte de vente passé les 18 janvier et 17 avril 1996 entre la SI et la Ville de Genève, celle-ci a acquis 267 m<sup>2</sup> pour un montant total de CHF 160'200.-, ce qui correspond à un prix de CHF 600.- le mètre carré. Ce terrain a servi à l'élargissement de la route du Bout-du-Monde. La Ville, à la demande de la SI a construit un mur anti-bruit, elle a également installé des collecteurs séparatifs et a aménagé l'accès à la parcelle. L'article 1 de l'acte de vente précise que la parcelle est sise en 5ème zone.

#### **E. 11**

Par pli du 23 août 1999 adressé au DAEL, la SI a exposé que, suite à l'adoption de la LARve, sa parcelle avait été déclassée, et qu'elle avait droit à une indemnisation, dès lors que cette mesure correspondait à une expropriation matérielle. Dans sa détermination du 21 octobre 1999, le DAEL a refusé d'entrer en matière sur les prétentions de la recourante. En effet, le DAEL a estimé qu'au vu des principes régissant l'aménagement du territoire en vigueur depuis le 1er janvier 1980, l'incorporation de cette parcelle dans des secteurs prohibant l'édification de toutes constructions représentait l'aboutissement d'un processus découlant de l'incorporation de cette parcelle, en 1972, dans les zones protégées à titre provisoire. De plus, la parcelle n'était pas prête à la construction au moment déterminant, selon les critères dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il n'y avait pas eu d'expropriation et, partant, aucun droit au versement d'une indemnité. Au cours de l'échange de correspondance qui a suivi, chacune des parties a maintenu sa position.

#### **E. 12**

La recourante a alors mandaté un architecte avec la mission de déterminer la valeur vénale de la parcelle à fin avril 1995, soit avant l'entrée en vigueur de la LARve, selon les normes applicables à la cinquième zone de construction c'est-à-dire la zone villas. Selon le rapport établi le 14 mars 2000, 20'800.- m<sup>2</sup> étaient constructibles avec un indice d'utilisation du sol de 20%. Compte tenu de l'emplacement de la parcelle en Ville de Genève, le prix du mètre carré s'élevait à CHF 600.-. Le terrain restant, en zone de bois et forêts, soit, 1'006 m<sup>2</sup>, était

estimé à CHF 5.- le m<sup>2</sup>. Il fallait encore ajouter l'équipement de la parcelle estimé à CHF 5.- le mètre carré pour la partie en zone villas. Selon l'auteur du rapport, la valeur vénale de ce terrain représentait CHF 12'590'000.- au moment déterminant. L'alimentation en eau n'était pas suffisante pour la mise en valeur de la parcelle. En revanche, celle de l'électricité et le réseau d'assainissement du système séparatif correspondaient aux exigences, ce qui confirmait le caractère constructible de la parcelle. Après l'adoption de la LArve, la parcelle litigieuse était située, selon l'expert, à concurrence de 35% en zone de bois et forêts et pour environ 65% en zone de verdure. Trois parcelles sises au nord de la parcelle (3'788, 3'789 et 2'475) étaient classées en zone de verdure tandis que pour trois autres parcelles (1'948, 2'764 et 1945) la partie zone villas, développement 3, a été maintenue. Les quatre parcelles situées à l'est (2'064, 2'453, 2'884 et 2'885) ont été maintenues en zone villas

#### **E. 13**

La recourante a transmis ce rapport au DAEL qui, tout en maintenant sa position, s'est déclaré prêt à entrer en matière pour l'acquisition de la parcelle incluse dans la zone de verdure au prix de CHF 40.- le mètre carré.

#### **E. 14**

Le 22 mai 2000, la SI a déposé une demande en paiement contre l'Etat de Genève pour un montant de CHF 12'590'000.- avec intérêts à 5% dès le 24 août 1999 auprès du Tribunal de première instance, juridiction incompétente.

#### **E. 15**

Le 3 juillet 2000, la SI a déposé une requête comportant les mêmes conclusions devant la commission cantonale de conciliation et d'estimation (ci-après: la commission) instituée par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx - L 7 05) et plus particulièrement en application de l'article 43 alinéa 2 dudit texte, dans sa teneur entrée en vigueur le premier janvier 2000. Dans sa réponse du 28 septembre 2000, l'Etat de Genève, représenté par le DAEL, a conclu au rejet de la requête.

#### **E. 16**

Le 31 janvier 2001, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle. La SI a confirmé avoir vendu le terrain nécessaire à un hors-ligne à la Ville de Genève au prix de CHF 600.- le mètre carré. Celle-ci avait réalisé à sa propre charge mais sur demande de la recourante un mur antibruit. La SI s'est encore préoccupée de l'adduction d'eau et d'électricité et avait demandé que le système d'égoûts mis en place par la Ville soit suffisant pour 20 à 25 villas. Le projet de cession le plus formalisé avait été celui discuté avec la fondation Val-Fleuri. Ces projets n'avaient pas abouti du fait des différends opposant les pères des actionnaires actuels de la société, puis la conjoncture avait été défavorable. La recourante n'avait jamais demandé qu'une dérogation lui soit octroyée pour bénéficier d'un coefficient de 0,25 pour la construction de villas. L'Etat de Genève a maintenu sa position selon laquelle les accès n'étaient pas suffisants pour que l'on puisse considérer le terrain comme équipé et a convenu que la société propriétaire n'avait pas été mise au courant de l'enquête publique concernant la loi sur la protection des rives de l'Arve.

#### **E. 17**

La commission s'est alors transportée immédiatement sur place, où elle a procédé aux constatations nécessaires en présence des parties. Le hors-ligne avait été pris sur l'ensemble du tracé de la route et il se continuait donc le long de la parcelle occupée par le home de

Val-Fleuri. Les deux parties ont convenu que des points de raccordement au réseau d'eau et d'électricité existaient à proximité de l'embranchement entre la route du Bout-du-Monde et l'accès à la parcelle litigieuse. La commission a ensuite constaté qu'un dépôt existait sur la partie plane de la parcelle. Enfin, la commission a pu examiner l'état des accès routiers. Les actionnaires de la SI n'avaient pas de plan précis pour la construction d'une route destinée à desservir les villas projetées. Le transport sur place s'est alors terminé sans autres réquisitions des parties.

#### **E. 18**

Interpellée par la commission le 16 février 2001, la direction des Services Industriels de Genève (ci-après: les SIG) a répondu le 16 du même mois que la parcelle n'était alimentée en eau que pour couvrir les besoins d'une seule villa. Un nouveau branchement serait nécessaire pour l'alimentation de plusieurs villas. Aucune demande préalable d'autorisation de construire en ce sens n'avait été déposée. S'agissant du gaz, le réseau de distribution soit par la route de Vessy, soit par celle du Bout-du-Monde était disponible. Il appartenait au client de prier les SIG de réaliser le branchement et aucune demande de raccordement n'avait été faite. S'agissant de l'électricité, un câble basse tension existait le long de la route de Vessy sur le trottoir longeant la parcelle. Il reviendrait alors au propriétaire d'équiper cette dernière.

#### **E. 19**

Le 25 mai 2001, les parties ont déposé leurs écritures après enquêtes et ont persisté dans leurs conclusions. Selon la recourante, la LArve modifiait le régime des zones de construction et revenait ainsi à un déclassement de la parcelle qui avait été constructible jusque-là. Le cité ne pouvait se prévaloir des mesures fédérales urgentes et des mesures cantonales d'application, prises en 1972, car celles-ci avaient été abrogées - sur le plan cantonal - dès le mois de juin 1980. Seule donc, la LaLAT, entrée en vigueur le 1er août 1987, contenait une définition des zones. Aux termes de celle-ci, la parcelle était sise en zone villas. Pour le DAEL, l'incorporation de la parcelle dans les secteurs protégés des rives de l'Arve constituait une mesure de "non classement" qui excluait le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle. D'autre part, la parcelle n'était pas équipée selon les exigences posées par la jurisprudence, elle n'était pas située dans un périmètre comprenant des terrains déjà largement bâtis. De plus la SI ne pouvait se prévaloir du respect du principe de la bonne foi puisqu'elle n'avait jamais reçu aucune assurance de pouvoir construire. Enfin, le prix de CHF 600.- le mètre carré était manifestement surfait.

#### **E. 20**

Par décision du 25 mars 2002, la commission a rejeté la requête. Elle a estimé que la réalisation en droit cantonal des objectifs de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 avait limité le caractère constructible de la parcelle dès cette date. La législation adoptée depuis 1980 n'avait pas consacré un retour de la parcelle à la zone villas. En conséquence, l'entrée en vigueur de la LArve en 1995 n'avait pas constitué une mesure de déclassement. Pour le surplus elle a considéré que les conditions posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral pour l'indemnisation du propriétaire en cas d'expropriation matérielle consécutive à un refus de classement, soit l'équipement du terrain et son insertion dans une zone largement bâtie, n'étaient pas réalisées.

#### **E. 21**

Le 8 mai 2002, la SI a déposé un recours à l'encontre de la décision précitée. Elle a repris en substance les arguments développés précédemment en faisant valoir par ailleurs également la violation du principe de l'égalité ainsi que la violation du principe de la bonne foi. Elle a fait grief à la commission de ne pas avoir examiné ses arguments juridiques. Dans sa réponse, le DAEL a repris son argumentation et a conclu au rejet du recours. Les arguments développés par les parties dans leur duplique et leur réplique qui confortent leurs positions respectives seront repris ci-après dans la partie en droit en tant que de besoin.

## **E. 22**

Le 14 mars 2003, le Tribunal administratif a effectué un transport sur place sur la parcelle litigieuse. Il a été constaté que la partie de la parcelle située en amont est constituée de bois et forêts alors que le bas est occupé par des machines de chantier entreposées là depuis plusieurs dizaines d'années. Les parties s'octroyaient un délai de réflexion avant de poursuivre l'instruction de la cause. Le Tribunal gardait l'affaire en suspens jusqu'à ce que la partie la plus diligente prenne l'initiative de reprendre l'instruction. Les deux parties ont maintenu leurs positions respectives. EN DROIT 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). 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). 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. 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. 4. Au vu de ce qui précède, la question déterminante est de savoir si les plans d'affectation contenus dans la LaLAT constituent le premier plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, auquel cas c'est l'hypothèse du déclassement qui doit être envisagée. Dans le cas contraire, il faudrait considérer que les premiers plans correspondant aux exigences constitutionnelles et légales sont ceux qui sont joints à la LArve et que c'est un refus de classement qui doit être pris en compte. a. Appelé à trancher un cas analogue à la présente espèce mais en application de la loi sur la protection générale des rives du Rhône (LPrR - L 4 13), le Tribunal fédéral a considéré que la LCI ne répondait pas matériellement aux exigences de la LAT parce qu'elle n'instituait aucune procédure d'adoption des plans d'affectation conforme aux articles 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 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. 5. Selon le DAEL, les zones protégées par la LArve 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 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. 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 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. 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) 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. 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. 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. 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.