

# **GE\_GERICHTE A/817/2002 vom 26. August 2003**

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

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_817\\_2002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_817_2002)

FR: GE\_GERICHTE A/817/2002 du 26 août 2003

IT: GE\_GERICHTE A/817/2002 del 26 agosto 2003

## **Regeste**

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE; ZONE DE VERDURE; INDICE D'UTILISATION; PLAN D'UTILISATION DU SOL; CE | Adoption d'un plan d'utilisation du sol par une commune suite à une initiative populaire. Une association, qui n'est pas un parti politique, n'a pas de droits politiques. Elle n'a donc pas qualité pour se plaindre de la violation de la volonté populaire. En l'espèce, l'extension par la commune de l'assiette du PUS ne violait pas la volonté populaire. Le PUS et son règlement d'application étaient par ailleurs conformes au plan directeur cantonal et à la garantie de la propriété. Rappel de la jurisprudence relative à l'égalité de traitement en matière d'aménagement du territoire. Inégalité niée en l'espèce. | LEXT.15B; LEXT.15C; LAT.3

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours déposé le 26 août 2002 est recevable de ce point de vue (art. 15F al. 1 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 - L 1 40 - LExt - et 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). Il reste à déterminer si la recourante a qualité pour se plaindre des violations qu'elle allègue. Quant au second recours, interjeté le 7 novembre 2002, il porte sur un arrêté qui ne fait que rectifier une imprécision contenue dans l'arrêté du 24 juillet 2002. Ce second arrêté ne constitue donc pas une nouvelle décision susceptible de recours. Le second recours sera donc déclaré irrecevable.

### **E. 2**

Selon la recourante, l'extension du PUS par la commune va au-delà de ce que demandait l'initiative et viole donc la volonté populaire. Au demeurant, l'initiative ne donnait pas mandat à la commune d'élaborer un PUS quelconque. a. La recourante se plaint de la violation de la volonté populaire. C'est invoquer là la violation d'un droit politique que la recourante ne peut pas avoir, n'étant pas une personne physique ou un parti politique (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse. vol. I, Berne, 2000, n° 2009, p. 723). Le recours est dès lors irrecevable sur ce point. Le grief est au demeurant infondé. b. Outre le fait que l'initiative demande explicitement au conseil municipal d'adopter un tel PUS, il y a lieu de relever qu'en droit genevois, l'initiative communale "ne peut être présentée qu'en termes généraux, sous les traits de l'initiative dite non formulée, à l'exclusion de l'initiative formulée, c'est-à-dire celle qui est rédigée de toutes pièces" (ATF du 29 janvier 2001 in SJ 2001 I 253, consid. 2a, p. 255; cf. ég. MGC 1992 41/V 5047). Elle implique donc nécessairement une concrétisation de la part du conseil municipal, dans les limites suivantes, dégagées par la jurisprudence: "l'initiative ne met pas seulement en

mouvement l'autorité législative, mais lui trace aussi une voie dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celles visées par la demande. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais [...] il est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manoeuvre du législateur est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption" (ATF 115 Ia 148, 154s., cité par GRISEL, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Suisse, 2e éd., Berne, 1997, n° 572, p. 224). c. En l'espèce, l'initiative en cause demande au conseil municipal d'adopter un PUS ayant pour but "d'affecter les terrains marqués par des hachures et compris à l'intérieur du périmètre précité en espaces verts, privés ou publics, au sens de l'article 15B alinéa 1 lettre b LExt. En conséquence aucune construction nouvelle ne sera admise sur ces terrains et le règlement d'application fixera le taux maximum d'utilisation du sol de la parcelle de la ...". Ainsi que le relève le Conseil d'Etat, le PUS n'aurait pas pu prévoir un IUS de 0, seule mesure à même d'interdire toute construction nouvelle. En effet, le Tribunal fédéral a jugé dans une cause semblable que les articles 15A ss LExt ne prévoyaient pas la possibilité pour les communes de désigner des secteurs inconstructibles (ATF du 29 janvier 2001 précité, consid. 3b, p. 258). En revanche, il était possible d'interpréter cette clause de l'initiative comme une volonté de créer dans ce secteur fortement bâti un espace de détente ou au moins de faible densité, quitte à élargir le périmètre du PUS. Car, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son arrêté sur recours du 29 juillet 1998, "à la lecture du texte de l'initiative, il apparaît en effet que celui-ci n'interdit en rien que la surface qui devrait être classée en zone de verdure soit considérée comme un des secteurs d'un PUS s'étendant à un espace plus étendu. Cette zone de verdure pourrait alors s'intégrer dans une conception plus générale de l'aménagement du territoire de la commune de Y." (ACE précité, consid. 7d, p. 11). La volonté populaire aurait ainsi été violée si le PUS avait prévu un périmètre plus restreint que celui indiqué par l'initiative, mais non, comme en l'espèce, parce que le périmètre retenu est plus grand; le grief de la recourante est dès lors sans fondement.

### **E. 3**

De l'avis de la recourante, l'extension de la zone verte imposée par le PUS ne correspondrait à aucune logique urbanistique et ne répondrait à aucun intérêt public. En effet, la commune et plus particulièrement la zone touchée par le PUS seraient largement recouvertes d'espaces verts, de sorte que l'augmentation de 919 m<sup>2</sup> de la zone verte, imposée par le PUS, ne correspondrait en rien à un besoin pour la population de Y. Selon le Conseil d'Etat au contraire, suivi en cela par la Ville de Y., l'intérêt public poursuivi par le plan se confond avec ceux visés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 - LAT) et le plan directeur cantonal. Ces motifs d'intérêt public, au demeurant largement soutenus par la population carougeoise lors de la votation du 24 septembre 2000, l'emportent sur les restrictions apportées par le plan litigieux aux parcelles de la recourante. Enfin, le périmètre du plan ayant été déterminé en référence à d'anciens plans d'aménagement, on ne saurait dire qu'il a été déterminé de manière arbitraire. a. Aux termes de l'article 3 alinéa 3 lettre e LAT, il convient de ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres. L'article 3 LAT n'est cependant pas directement applicable. Il contient des principes, obligatoires pour les autorités, qu'il y a lieu de prendre

en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de la prise de décision. Il s'agit donc d'une norme programmatique, les décisions proprement dites étant prises sur la base du droit cantonal (TSCHANNEN in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n° 9s, 11ss ad art. 3 LAT). b. Quant au plan directeur cantonal, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, il a parmi d'autres objectifs celui d'assurer un développement cohérent de l'agglomération urbaine en préservant et en améliorant la qualité de l'espace urbain, en particulier par la mise en valeur du patrimoine, la lutte contre le mitage urbain, la protection de l'arborisation et du patrimoine bâti, la reconnaissance et le développement d'espaces libres, la structuration par des centralités et des axes (Plan directeur cantonal, ch. 2.11, p. 35). Il y a de même lieu de maintenir et de mettre en valeur un ensemble diversifié de pénétrantes de verdure reliant les grands parcs à la couronne rurale et assurant le maintien de la flore et de la faune au coeur de la ville et de développer, dans le tissu urbain, un maillage des espaces verts et publics qui relie les pénétrantes de verdure (id., ch. 2.13 et 2.14, p. 40ss), ce qui passe notamment par le classement en zone de verdure des espaces existants, par le maintien ou la création de parcs et de squares, insérés dans les quartiers d'habitation (fiche 3.05 des projets et mesures du plan directeur cantonal). c. Pour les auteurs du projet de PUS, l'îlot III a ceci de particulier qu'aménagé en partie en parc, il constitue un pendant arborisé au parc Cottier qui forme l'îlot IV. De plus, le renforcement de la structure verte en ce lieu sensible de Y. en regard des fortes densités qui s'y sont développées ne peut être qu'un facteur positif et seul l'îlot III peut encore y contribuer, car il est encore faiblement bâti. Les auteurs formulent ainsi deux variantes permettant des constructions d'une surface totale de plancher d'environ 4'600 m<sup>2</sup>, pour un IUS de 0,9, avec une proportion d'espaces verts d'environ 60%, correspondant à la proportion d'espaces verts de l'îlot IV (parc Cottier) dont l'îlot III est le pendant. d. En l'espèce, les constructions existantes ne représentent qu'environ 20% de la surface des parcelles de la recourante. Le PUS se borne donc à maintenir une importante zone de verdure sur ces parcelles, la réduisant même (60% au lieu de 80%) pour permettre à la recourante d'édifier des constructions nouvelles sur sa parcelle. La zone de verdure instituée par le PUS considéré répond ainsi aux objectifs d'intérêt public de maintien et de développement des espaces verts fixés par le plan directeur cantonal et au demeurant largement soutenus par la population carougeoise lors de la votation populaire du 24 septembre 2000, tout en autorisant un développement mesuré des constructions existantes. Enfin, le PUS illustrant la proportion d'espaces verts à conserver sur l'îlot 3 et fournissant deux exemples de disposition des constructions assurant une certaine cohérence avec les constructions alentour, il contribue à un "développement cohérent de l'agglomération urbaine [...] préservant et améliorant la qualité de l'espace urbain, en particulier par la mise en valeur du patrimoine, la lutte contre le mitage urbain, la protection de l'arborisation et du patrimoine bâti, la reconnaissance et le développement d'espaces libres", tel que préconisé par le plan directeur cantonal. On ne saurait dès lors nier sa logique urbanistique. Ces deux griefs de la recourante sont dès lors également mal fondés.

#### **E. 4**

Le règlement d'application du PUS imposerait à la recourante des contraintes de construction rendant quasiment impossible toute construction, fixant notamment un taux maximum d'utilisation du sol de 0,9. Pour le Conseil d'Etat, ces considérations procèdent d'une mauvaise appréciation de la portée du plan litigieux. a. Il importe en premier lieu de définir quel est le droit applicable. En effet, l'article 15C LExt a été modifié depuis que le PUS litigieux a été adopté par la commune, respectivement approuvé par le Conseil d'Etat.

Alors que l'ancienne teneur de l'article 15C LExt donnait aux communes la compétence de définir les IUS, la nouvelle la leur a enlevée. De manière générale, le nouveau droit ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa mise en vigueur - la rétroactivité n'est admise qu'exceptionnellement; de même, il ne déploie pas d'effets juridiques avant d'entrer en vigueur. En ce qui concerne les autorisations en revanche, le droit déterminant est celui qui est en vigueur le jour où l'autorité statue; la nouvelle législation est donc applicable aux affaires pendantes, parce que la demande d'autorisation vise un comportement futur (sur cette question, cf. MOOR, Droit administratif : Les fondements généraux, vol. 1, 2e éd., Berne 1994, pp. 170ss). En l'espèce cependant, il ne s'agit pas d'une demande d'autorisation, de telle sorte que c'est sur la base des règles générales qu'il faut déterminer si la commune avait ou non la compétence de définir des IUS comme elle l'a fait. La réponse ne peut être que positive. En effet, lorsqu'elle a adopté le PUS et lorsque le Conseil d'Etat l'a approuvé, l'article 15C nouveau LExt n'était pas encore entré en vigueur, ni même adopté. C'est donc sur la base de l'article 15C LExt ancienne teneur qu'il convient de trancher le présent litige.

b. Les plans d'utilisation du sol s'insèrent au niveau intermédiaire de la planification, c'est-à-dire entre le plan de zone (art. 12ss de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 - L 1 30 - LaLAT) et les plans localisés de quartiers (art. 1ss LExt), qui règlementent respectivement l'affectation générale du territoire et la planification de détail d'un territoire restreint. Le PUS ne change donc en rien l'affectation d'une parcelle dans telle ou telle zone. Ainsi, les parcelles ... et ... relèvent comme déjà dit de la zone 4A ordinaire et du plan de site du quartier de Y., qui ne prévoit cependant pas de restrictions particulières concernant ces parcelles qui sont donc soumises aux restrictions ordinaires de la zone protégée du quartier de Y., telle que régie par les articles 94ss de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05 - LCI). De même, la parcelle ... est située en zone 4A de développement 3. En l'absence d'un plan de quartier que le Conseil d'Etat est libre d'adopter ou non, cette parcelle reste régie par les conditions de la zone de fond, soit ici la zone 4A (MAUNOIR, Les zones de développement à Genève, Genève 1999, pp. 15s. et 24). Le PUS n'a dès lors pas modifié l'affectation des parcelles de la recourante. Or, le plan directeur cantonal fixe notamment pour objectif de densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée, ce qui implique de mettre un frein à la densification du centre et de densifier les quartiers périphériques de manière modulée, ce qui pourra notamment se faire par des densifications intermédiaires prévoyant une nouvelle urbanisation tout en laissant une large part au respect de la structure du territoire et à la verdure. Ainsi, dans les sites sensibles de la zone 3 de développement, il pourra être fait application de densités intermédiaires, inférieures à 1,2 - ou comprises entre 0,5 et 1, lorsque par exemple le tissu bâti des quartiers environnants est surdensifié -, ce qui permet des formes d'urbanisation de bas gabarits et une réalisation par étapes, alors que pour les zone 4A et 4A de développement, situées dans la couronne suburbaine, il y aura lieu de respecter, si possible, l'indice usuel de 0,8 (id., ch. 2.12, pp. 36ss). L'IUS de 0,9 fixé par le PUS pour l'îlot III est ainsi légèrement supérieur à celui préconisé par le plan directeur pour la zone 4A, alors qu'il est compris dans la fourchette de 0,5 à 1 prévue par les projets et mesures pour la zone de développement 3, lorsque le tissu bâti des quartiers environnants est surdensifié. Le taux d'IUS fixé par le plan est dès lors tout à fait conforme aux différents plans d'affectation et ne saurait être critiqué.

## **E. 5**

La recourante se plaint également d'une violation du principe de l'égalité de traitement. En effet, le règlement d'application du PUS fixe pour ses parcelles un taux maximum

d'utilisation du sol de 0,9, alors que les autres parcelles touchées par le PUS, soit les îlots I, II et V, bénéficient d'un indice de constructibilité de 1,8. a. Il y a inégalité de traitement interdite par l'article 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101) lorsqu'on est en présence de deux ou de plusieurs décisions, émanant d'une même autorité, qui, bien que conformes à la loi sont contradictoires (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne, 2000, vol. II, p. 499). b. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 118 Ia 3 ). c. Dans le domaine de l'aménagement du territoire le principe de l'égalité de traitement ne peut recevoir qu'une application restreinte, car la délimitation entre les divers modes d'utilisation du sol repose sur des pronostics incertains et conduit nécessairement à traiter inégalement des biens-fonds de mêmes situation et qualité (MÜLLER in Commentaire de la Constitution fédérale, état mai 1995, art. 4, n° 33 et 40). La délimitation des zones repose sur un certain nombre de principes : c'est par rapport à ces objectifs que, dans l'espace concret qu'il doit classer, l'aménagiste arrêtera l'extension de chaque zone. L'égalité de traitement entre les propriétaires, en fonction des caractéristiques intrinsèques de leurs fonds, ne peut y jouer qu'un rôle secondaire, dès lors que l'aménagement général du périmètre en cause présente en lui-même et par rapport à l'ensemble une cohérence suffisante (P. MOOR, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne, 1994, p. 463). L'analyse comparative de parcelles considérées isolément est donc remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principes et objectifs de l'aménagement du territoire (P. MOOR, Commentaire LAT, 1999, art. 14 n° 42). Le Tribunal fédéral n'accorde ainsi qu'une portée relative au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, celui-ci se confondant avec l'interdiction de l'arbitraire (ATF n.p. du 29 novembre 2001 1P.444/2001 ; n.p. du 3 octobre 2000 1P.416/2000 ). En matière d'aménagement du territoire, il suffit que la planification soit objectivement défendable pour qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 117 Ia 434 , consid. 3e = JdT 1993 I 435). d. En l'espèce, il ne saurait y avoir d'inégalité de traitement à soumettre des parcelles non bâties à un IUS inférieur à d'autres déjà fortement bâties, alors même que le but d'intérêt public poursuivi par le plan directeur cantonal (et l'initiative communale) est d'éviter une trop grande densification de la couronne suburbaine, objectif qui ne peut être atteint qu'en prévoyant des IUS plus faibles pour les parcelles non bâties, comme c'est le cas en l'espèce. La planification entreprise répond ainsi à un objectif d'intérêt public; on a vu également qu'elle se fondait également sur une certaine logique urbanistique. Elle n'est donc pas arbitraire. Partant, le grief d'inégalité de traitement doit être écarté.

## **E. 6**

La recourante reproche ensuite au règlement d'application du PUS d'imposer des contraintes quant au nombre d'immeubles à construire et quant à leur implantation géographique. a. Comme le relève le Conseil d'Etat, le taux d'espaces verts, fixé à 60%, laisse également à la

recourante, la possibilité de construire sur les 40% restants. Les constructions existantes représentant un indice d'utilisation du sol d'environ 0,35, elle a encore la possibilité de construire plus de 2'500 m<sup>2</sup> de surfaces brutes de plancher (0,9 - 0,35 de 5'051 m<sup>2</sup> = IUS disponible de 0,55; 0,55 x 5'051 m<sup>2</sup> = 2'778 m<sup>2</sup>). b. L'article 10 du règlement d'application du PUS prévoit qu'afin de respecter les caractéristiques spatiales de l'îlot carougeois, où l'espace libre se situe au centre, les constructions nouvelles seront, en principe, implantées sur les limites extérieures de l'îlot considéré ou légèrement en retrait, au maximum 2m. Quant à la proportion d'espaces verts à maintenir, elle n'est illustrée qu'à titre indicatif sur le plan, seul le taux de 60% étant impératif. Dans la mesure où la LExt ne permet pas aux communes d'imposer l'implantation des constructions, mais seulement de définir les taux de répartition entre les différents secteurs (cf. art. 15C LExt), la disposition précitée indiquant l'implantation des bâtiments est à comprendre comme une recommandation sans valeur obligatoire. L'argumentation de la recourante tombe dès lors à faux.

#### **E. 7**

Enfin, le PUS considéré respecte la garantie de la propriété. En effet, il se fonde sur une base légale, soit sur les articles 15A ss LExt, et repose sur les intérêts publics décrits ci-dessus. Il respecte également le principe de la proportionnalité, car, comme déjà relevé, il n'est possible de ménager des espaces verts dans le secteur considéré qu'en définissant des indices de construction plus faibles et en fixant un taux d'espaces verts relativement élevé sur les parcelles peu bâties; enfin, le PUS ne viole pas le noyau intangible de cette liberté, car la recourante conserve la possibilité de construire des bâtiments sur ses parcelles.

#### **E. 8**

Le recours étant entièrement mal fondé, il sera dès lors rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante. Nonobstant l'issue du recours, aucune indemnité de procédure ne sera allouée à l'intimée, d'une taille suffisante pour disposer d'un service juridique et qui est par conséquent apte à assumer sa défense sans recourir aux services d'un avocat de la place (cf. dans ce sens ATA HUG du 23 juillet 2003 et les références citées).

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