

# **GE\_GERICHTE JTAPI/246/2024 vom 20. März 2024**

GE Cour de justice, 2024-03-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_246\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_246_2024)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/246/2024 du 20 mars 2024

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/246/2024 del 20 marzo 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

### **E. 2**

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

### **E. 3**

Il sera d'emblée relevé que si l'autorité intimée conteste que le recourant conserve à ce jour un intérêt au recours, force est de constater que dans son arrêt du \_\_\_\_\_ 2022 (ATA/10\_\_\_\_\_/2022), la chambre administrative a déjà tranché cette question, certes sous l'angle de la LIPAD. Néanmoins, les considérants dudit arrêt peuvent être repris mutadis mutandis s'agissant de l'application de l'art. 44 LPA, le

- 8/15 - A/2819/2022 litige portant sur le principe même de l'accès au dossier dans le cadre de l'élaboration d'un PLQ.

### **E. 4**

Le recours porte sur l'accès au dossier du PLQ n° 9 \_\_\_\_\_ en cours d'adoption, par le recourant, sous l'angle de l'art. 44 LPA. Ce dernier fait ainsi valoir une violation de son droit d'être entendu.

### **E. 5**

L'accès au dossier découle en effet du droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. Les parties peuvent consulter les pièces du dossier qui sont destinées à servir de fondement à une décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la LIPAD, est réservé (art. 44 al. 1 LPA). Dès le dépôt d'un recours, les parties sont admises en tout temps à consulter le dossier soumis à la juridiction saisie (art. 44 al. 2 LPA). L'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (art. 45 al. 1 LPA). La décision par laquelle la consultation d'une pièce est refusée peut faire l'objet d'un recours immédiat (art. 45 al. 4 LPA). La garantie d'accès comprend le droit de consulter des pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et de faire des photocopies pour autant qu'il n'en résulte pas un surcroît de travail excessif pour l'autorité. Il ne s'étend en principe pas à des documents purement internes, comme des notes de service ou l'avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre. Selon la

jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de consulter le dossier ne s'étend en revanche pas aux préavis établis par une autorité d'instruction à l'intention de l'autorité décisionnelle (ATF 131 II 13 consid. 4.2 ; 117 Ia 90 consid. 5b). Ce genre de document n'a en effet pas de conséquence juridique directe sur la situation de l'intéressé et est considéré comme un acte interne à l'administration, destiné à faciliter la tâche de l'organe de décision, qui doit se former une opinion sur l'affaire à traiter (ATF 125 II 473 consid. 4a ; 116 Ib 260 consid. 1d).

#### **E. 6**

L'art. 44 al. 1 LPA ne laisse pas de place à la consultation du dossier par des tiers. Seules les parties au sens de l'art. 7 LPA peuvent donc consulter le dossier (ATA/612/2004 du 5 août 2004 et les références citées). La seule exception vise le droit du tiers d'accéder à ses propres données personnelles, l'art. 44 al. 1 LPA renvoyant notamment aux art. 44 et 47 LIPAD (David HOFFMAN, Accès au dossier et aux décisions judiciaires: peut-on invoquer la LIPAD ?, SJ 2022 p. 123, 153).

#### **E. 7**

Il s'agit ainsi de déterminer si, sous l'angle de la LPA, le recourant dispose de la qualité de partie et, le cas échéant, d'un droit d'accès au dossier complet sur cette base.

#### **E. 8**

Selon l'art. 7 LPA, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

- 9/15 - A/2819/2022

#### **E. 9**

À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/186/2019 du 26 février 2019 ; ATA/1059/2018 du 30 octobre 2018).

Celui qui veut se voir reconnaître la qualité de partie doit retirer un avantage pratique d'une éventuelle annulation ou modification de la décision contestée. En d'autres termes, sa situation doit pouvoir être influencée de manière significative par l'issue de la procédure. L'intérêt digne de protection réside dans le fait d'éviter de subir directement un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre qui serait causé par la décision entreprise. Il implique que le recourant doit se trouver dans une relation spécialement étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation et qu'il soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés, de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_27/2018 du 6 avril 2018 consid. 1.1 ; 1C\_96/2017 du 21 septembre 2017 consid. 2.1 ; 2C\_727/2016 du 17 juillet 2017 consid. 4.2.3 ; 2C\_687/2016 du 17 novembre 2016 consid. 2.2 ; 1C\_198/2015 du 1er février 2016 consid. 4.1).

#### **E. 10**

Compte tenu de leur portée spatiale et de leur force obligatoire, les plans d'affectation sont difficiles à classer selon leur nature. La jurisprudence a admis qu'il s'agit d'actes juridiques « d'une nature particulière », sui generis, dont le traitement emprunte parfois à celui de la décision, parfois à celui de la norme (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 1119 et la jurisprudence citée).

### **E. 11**

Aux termes de l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la LAT prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1). Elles veillent également 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).

Quant à l'art. 33 LAT, il prévoit que les plans d'affectation doivent être mis à l'enquête publique. Cette exigence découle du droit d'être entendu des administrés touchés par le plan (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1120. Dans l'ATF 143 II 467, le Tribunal fédéral définit cette enquête publique comme un « moyen anticipé et formalisé » de satisfaire aux exigences du droit d'être entendu (consid. 2.2). L'art. 33 LAT ne comportant pas de précisions sur ce point, c'est au droit cantonal qu'il appartient d'indiquer les modalités pratiques de la mise à l'enquête (ATF 138 I 131 consid. 5 p. 137). Le processus de participation peut ainsi être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée des intérêts est encore possible (ATF 135 II

- 10/15 - A/2819/2022 286 consid. 4.2.3 p. 292 et 5.2 p. 294). Le but de l'art. 33 LAT est de satisfaire aux exigences des art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), 29 et 29a Cst. en garantissant, dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, une protection juridique globale. Il s'agit en particulier de permettre à chacun de prendre connaissance du plan, de servir de point de départ de la procédure d'opposition dans les cantons qui connaissent cette institution, à l'instar du canton de Genève (art. 6 al. 8 et 9 LGZD).

### **E. 12**

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 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 (ATF 143 II 467 consid. 2.1 ; OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981 n° 3 ad art. 4; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6ème éd. 2016, p. 140). Les al. 1 et 2 de l'art. 4 LAT donnent 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). 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; arrêt 1C\_425/2019 du 24 juillet 2020 consid. 4.1).

### **E. 13**

En tant que plan d'affectation, un PLQ est soumis à l'art. 4 LAT. La participation au sens de l'art. 4 al. 2 LAT comprend toute activité dont le but est d'influencer la prise de décision aux différents niveaux du système politique, sans avoir d'effet contraignant. Elle doit être distinguée des instruments de la démocratie directe – celle qui est prévue au même échelon institutionnel que l'autorité décisionnelle – et de ceux de la protection juridique – en particulier la procédure d'opposition – ; son but est en effet différent : elle permet une large pesée des intérêts et est ainsi essentielle à la garantie d'une décision conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire. En tant que « garantie de qualité de la planification », la participation, comme l'information, doit être mise en œuvre avant la fin de la pesée globale des intérêts et la prise de décision définitive relative au plan (ATA/251/2018 du 20 mars 2018 consid. 4e ; ATA/170/2015 du 17 février 2015 consid. 7 ; Rudolf MUGGLI, Commentaire de la LAT, 2010, n. 5 et 8 s. ad art. 4 LAT, avec référence au Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 relatif à la LAT, in FF 1978 I 1007 ss, 1017 s.).

- 11/15 - A/2819/2022

### **E. 14**

En droit genevois, le projet de PLQ est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Il se base sur un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées (art. 5A al. 1 LGZD). Une disposition équivalente existe à l'art. 5A al. 2 lorsque le PLQ est élaboré par la commune.

La condition relative au processus de concertation prévu dans ces deux alinéas, a été introduite dans le cadre de la réforme des PLQ (PL 11'305), entrée en vigueur le 21 mars 2015.

L'une des critiques récurrentes contre le PLQ était le manque de concertation (Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le PL 11'305, MGC des 22, 23 et 29 janvier 2015 session I [(1/162)]. Il découle des travaux préparatoires relatifs à l'art. 5A al. 1 et 2 LGZD que cette modification vise un « processus de concertation » donnant l'occasion à l'ensemble des intéressés d'être tenus informés et de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et participer ainsi, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, ceci à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ, dans l'espoir de parvenir à la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés. Il est cependant bien clair que la notion de « processus de concertation » n'implique pas une obligation de résultat, en ce sens que le projet issu d'un tel processus n'a pas à devoir être accepté par tout un chacun, ce qui serait quasiment impossible et antinomique avec la notion même de plan d'affectation. Un tel instrument ne peut qu'être le fruit d'une pesée d'intérêts souvent contradictoires, dont certains sont nécessairement appelés à devoir peu ou

prou céder le pas sur d'autres, qui ne pourront être pleinement satisfaits, l'autorité de planification devant nécessairement trancher à divers stades de la procédure en vue de permettre l'avancement du projet. Aucune règle particulière n'est fixée quant à la façon dont doit se dérouler ce processus de concertation (MGC du 22, 23 et 29 janvier 2015, session I [91- 92/162]).

Il n'a pas été prévu de dispositions transitoires lors de l'entrée en vigueur, le 21 mars 2015, de l'art. 5A LGZD, étant précisé que l'art. 5A LGZD, dans sa teneur antérieure, ne faisait pas mention d'un processus de concertation.

### **E. 15**

Le projet de PLQ est soumis à une enquête publique d'au moins trente jours (art. 6 al. 1 et 2 LGZD), pendant laquelle chacun peut adresser au département ses observations (art. 6 al. 3 LGZD). Ces dernières sont ensuite transmises à la commune, qui communique son préavis sur le projet de plan (art. 6 al. 4 et 5 LGZD). À l'issue du délai référendaire, le projet est soumis à la procédure d'opposition (art. 6 al. 8 et 9 LGZD), au terme de laquelle le Conseil d'État statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan (art. 6 al. 10 LGZD). Dans

- 12/15 - A/2819/2022 l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'État entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'État doit modifier le plan en conséquence (art. 6 al. 11 LGZD). La chambre de céans a déjà jugé que cette procédure assurait une large participation de la population et était conforme aux exigences de la LAT (ATA/441/2006 du 31 août 2006 consid. 5b ; ATA/25/2005 du 18 janvier 2005 consid. 8).

### **E. 16**

En l'espèce, le recourant s'est vu reconnaître la qualité de partie dans le cadre de l'accès au dossier sous l'angle de la LIPAD (ATA/10\_\_\_\_/2022 précité, consid. 3e). Il ne faut toutefois pas perdre de vue que cette loi permet à un tiers d'avoir accès à ses données personnelles traitées dans le cadre d'une procédure dont il n'est pas formellement partie. De son côté, l'art. 44 LPA formule un droit général d'accès d'une partie à son dossier. Cette norme ne fait ainsi en réalité que de formaliser le contenu du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. En ce sens, l'art. 44 LPA constitue une norme générale, visant avant tout à distinguer le droit d'accès au dossier des parties et celui des tiers.

Dans le cadre du processus de planification que constitue l'adoption d'un plan d'affectation spécial, à l'instar du PLQ concerné, il convient de prendre en compte la nature juridique particulière d'un tel acte lequel a une portée politique mais peut être contesté au final comme une décision.

Le droit cantonal prévoit une procédure particulière concernant la participation de la population à son élaboration, conformément à l'art. 4 LAT, laquelle a notamment pour objectif d'assurer le droit d'être entendu des personnes concernées. Un tel droit de participation vise à ce que les personnes qui sont susceptibles d'être touchées plus que quiconque par la mesure de planification envisagée soient informées des options envisagées et à leur permettre d'exprimer leur point de vue. Il ne vise cependant pas à accorder un droit absolu d'être informé de l'avancée d'un projet de planification dans ses moindres détails à tous les stades du processus, au risque de le paralyser. Il faut en effet garder à l'esprit que

contrairement à une autorisation de construire, un plan d'affectation constitue un acte juridique hybride, ce qui influe manifestement sur les possibilités d'intervention des particuliers dans l'élaboration d'un tel acte.

La procédure mise en place par la LGZD garanti aux administrés le droit de s'exprimer et de formuler leurs observations, et ainsi de faire usage de leur droit d'être entendu, à certaines étapes clés du processus d'élaboration d'un PLQ, tout en conservant la portée politique interne de cette procédure. S'il ressort certes des débats parlementaires qu'il existe une volonté de prévoir une large participation de la population concernée en amont de l'exercice du droit d'être entendu par le biais de la procédure d'enquête publique et de celle de l'opposition, il ne faut pas perdre de vue que cette concertation préalable vise avant tout un objectif démocratique, lequel ne doit pas interférer de manière excessive avec le processus d'élaboration interne à l'administration, raison pour laquelle l'autorité dispose à cet égard d'une

- 13/15 - A/2819/2022 grande marge d'appréciation s'agissant de la mise en œuvre concrète de la participation de la population.

Il appert ainsi que la volonté première de la procédure de participation instaurée par la LGZD n'est pas de reconnaître la qualité de partie et les droits y étant rattachés à tous les stades de la procédure, à toute personne touchée plus que quiconque par une procédure de planification.

Il convient également de constater que la procédure mise en place permet aux éventuelles parties à la procédure de faire valoir leur droit d'être entendu une fois les étapes clés du processus politique en amont réglées au niveau de l'autorité intimée, que cela soit au stade de l'enquête publique, à celui de l'opposition ou encore dans le cadre d'une procédure de recours contre l'acte d'approbation du plan adopté par le Conseil d'État. À toute ces étapes, la décision que l'autorité sera amenée à prendre in fine est encore susceptible d'être influencée par les interventions et observations formulées.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que l'exercice du droit d'être entendu ne permet en tous les cas pas aux parties d'avoir connaissance de tous les documents ou échanges étant intervenus au stade non contentieux. Il en va notamment des actes de portée strictement interne, comme des échanges entre autorité.

In casu, dans sa décision litigieuse, l'autorité a indiqué au recourant qu'il ne s'agissait que d'un refus temporaire d'accès aux informations la concernant dès lors que la commune ne s'était pas encore prononcée, et qu'il pourrait participer ultérieurement. C'est d'ailleurs ce qui s'est manifestement passé dans la suite du déroulement de la procédure. En effet, l'autorité intimée à progressivement donner la faculté au recourant de consulter les pièces du dossier et ainsi de participer au processus de formation de la volonté politique. Une séance a ainsi été organisée le 30 mai 2023 entre le département, la commune et le recourant afin que ce dernier prenne connaissance du rapport de mobilité concernant l'accès à ces parcelles. Puis, lors de sa consultation du dossier au département le 9 janvier 2024, le recourant a eu accès aux deux classeurs liés à au processus d'élaboration du PLQ, ce qui était ainsi manifestement suffisant pour qu'il puisse appréhender l'ensemble des informations le concernant et le cas échéant, formuler ses arguments et influencer sur le processus décisionnel, lequel n'est à ce stade pas encore achevé. À toutes fins utiles, il convient de garder à l'esprit que selon la volonté du législateur genevois, cette participation demeure dans le cadre de l'aspect démocratique de la procédure d'élaboration d'un PLQ, et

que le recourant conserve la possibilité de contester le projet de PLQ en formant recours contre son acte d'adoption émanant du Conseil d'État.

En conclusion, il convient d'admettre qu'au stade de l'élaboration d'un PLQ, le recourant ne dispose pas encore de la qualité de partie. En sa qualité de propriétaire de parcelles visées par le PLQ, il pourra disposer de celle-ci au stade de l'adoption formel du projet de PLQ. Pour le dire autrement, au stade auquel il demande l'accès à un dossier complet, le recourant ne dispose que d'un droit de participation,

- 14/15 - A/2819/2022 respectivement de concertation, dans le cadre duquel l'autorité intimée conserve une grande marge de manœuvre.

Le recourant ne disposant pas de la qualité de partie durant la procédure d'élaboration du projet de PLQ, il ne peut pas faire valoir un droit d'accès au dossier sous l'angle de l'art. 44 LPA.

#### **E. 17**

Mal fondé, le recours est rejeté.

#### **E. 18**

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 15/15 - A/2819/2022

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