RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1823/2004-GC **ATA/352/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 24 mai 2005

dans la cause

Monsieur Nicolas ZUBER

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Monsieur Nicolas Zuber est propriétaire de la parcelle N° 359, feuille 16, du cadastre de la commune de Chêne-Bourg.

2. Cette parcelle, de même que les parcelles N^{os} 356, 357, 358, 1630, 1713, 1717, 1916, 1929, 1931, 1933, 2115, 2622, 3097, 3329, 3330, 3331, 3563, 3565, 3594, 3595, 3596, 4096, 4226, 4352 et 4353, feuille 16, du cadastre de la commune de Chêne-Bourg forment un périmètre compris entre les rues Peillonnex, François-Perréard, François-Adolphe Grison et Antoine-Floquet, au lieu-dit « îlot Floquet » sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg.

3. Ces parcelles ont été initialement classées en zone 4B par les plans annexés à la loi sur les constructions et installations diverses du 27 avril 1940. Elles ont ensuite été déclassées en « zone d'expansion de l'agglomération urbaine » de type 4A, par le plan de zone N° 23798, adopté le 15 novembre 1958 par le Grand Conseil.

4. Par une loi du 12 novembre 1966, le Grand Conseil a modifié les limites de zones avec pour conséquence que l'îlot Floquet s'est retrouvé en zone de développement 3. Cette modification a été reproduite dans un plan N^{o} 25441, dont le périmètre recouvre en partie celui du plan N° 23798.

5. Le secteur de l'îlot Floquet est resté depuis cette date et jusqu'à la loi litigieuse en zone 4B de développement 3.

6. Selon la fiche de coordination 5A, datée de février 2000, du plan directeur communal de la commune de Chêne-Bourg, l'occupation du sol, formé de petits immeubles de l'ancien bourg, villas et jardins, ne correspondait pas à la destination de la zone 3D. Ce document précisait que : « l'ensemble de l'îlot devrait être aménagé en harmonie avec la structure bâtie environnante. Le groupe bâti formant le côté Nord de la rue de Peillonnex appartient, par sa typologie, à l'ancien bourg. Les constructions nouvelles qui s'implanteraient à la rue François-Grison, devraient s'harmoniser aux bâtiments leur faisant face. L'espace central doit rester libre de constructions et être accessible au public depuis la rue Antoine-Floquet, tout en offrant la sécurité voulue par les habitants. L'angle Nord de l'îlot situé sur l'axe de symétrie de la Gare joue un rôle important dans un éventuel réaménagement de la place ». A titre de proposition, cette fiche proposait un changement de zone à l'initiative de la commune, ainsi qu'une étude directrice de quartier par la commune en vue de l'adoption d'un PLQ.

7. La commune de Chêne-Bourg a chargé le bureau d'architectes et urbanistes J. P. & A. Ortis de réaliser une étude de l'aménagement de l'îlot Peillonnex-

Floquet-Perréard. Cette étude a abouti à la conclusion que : « la totalité du périmètre est classée actuellement en zone de développement 3, ce qui ne correspond pas à la vision que l'on peut avoir aujourd'hui de l'avenir de ce secteur » (Etude, p. 3). Elle a proposé les modifications suivantes :

« - classement de l'ensemble bâti existant se rattachant à l'ancien bourg en zone 4B protégée, assorti d'une restriction de non-bâtir dans les jardins situés à l'arrière,

- radiation de la notion de « zone de développement 3 » et maintien en zone 4B du secteur occupé par des immeubles plus récents à l'angle des rues Peillonnex et Perréard ; les constructions basses qui occupent la partie jardins de la parcelle 356 devraient, à la longue, être si possible démolies,

- classement en zone 4A de développement des parcelles offrant des potentialités à bâtir le long de la rue François-Adolphe Grison (leur constructibilité sera précisée par un plan localisé de quartier, mais il est d'ores et déjà envisagé de ne pas bâtir des parcelles à l'arrière),

- classement des parcelles appartenant à la Commune en zone de verdure, garantissant ainsi leur accessibilité par le public (la parcelle 4226 reste constructible le long de l'avenue Grison) » (Etude, p. 5).

8. Sur la base de cette étude, le Conseil Municipal de la commune de Chêne-Bourg a adopté, le 24 septembre 2002, une résolution demandant au Conseil d'Etat d'engager la procédure en vue de la modification des zones de construction du périmètre délimité par les rues Peillonnex-Floquet-Grison-Perréard en prévoyant la suppression de la zone de développement 3 et la création de zones 4B protégée et de développement 4A selon le plan établi par le bureau d'architectes J.-P. & A. Ortis en liaison avec la direction de l'aménagement du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département).

9. Suite à cette résolution, la commune de Chêne-Bourg et le département ont travaillé de concert afin d'élaborer un projet de loi portant sur la modification des limites de zones dans le secteur îlot Floquet, Grison, Perréard et Peillonnex. Ce projet portait le N° PL 9043 et incorporait le plan N° 29265-512 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg avec la création d'une zone de développement 4A et d'une zone 4B protégée, avec simultanément l'abrogation la zone de développement 3 au lieu-dit « îlot Floquet ».

10. Ce projet classait la parcelle N° 359, propriété du recourant, pour l'essentiel, en zone 4B protégée et, pour une petite partie, en zone 4A de développement.

11. Ce projet a fait l'objet d'une enquête publique du 9 décembre 2002 au 24 janvier 2003.

12. Le 15 mai 2003, le Conseil Municipal de la commune de Chêne-Bourg a voté un préavis favorable à ce plan à l'unanimité des membres présents lors de sa séance du 15 mai 2003.

13. M. Zuber a adressé, le 12 septembre 2003, une opposition au Conseil d'Etat contre le projet de loi N° 9043. Il critiquait le principe du classement d'une large partie du périmètre en zone 4B protégée en faisant valoir que cette mesure ne pouvait être justifiée au réel motif de protection du patrimoine et qu'elle aboutirait à porter atteinte au droit de propriété des propriétaires concernés par la mesure.

14. Le 30 juillet 2003, le Conseil d'Etat a déposé sur le bureau du Grand Conseil le projet de loi N° 9043 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A et d'une zone 4B protégée avec abrogation de la zone de développement 3) au lieu-dit îlot Floquet.

15. Le 16 mai 2004, la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi N° 9043 a déposé son rapport. La commission a fait sienne les motifs exposés à l'appui du projet de loi qui annonçait de manière détaillée les raisons qui avaient incité la commune de Chêne-Bourg à proposer de restituer aux parcelles comprises au lieu-dit « îlot Floquet » un statut juridique proche de celui qui leur a été applicable avant leur incorporation dans la zone de développement. S'agissant de l'opposition de M. Zuber, la commission a relevé qu'il invoquait essentiellement des motifs d'ordre généraux et qu'il reprochait aux autorités communales de mettre un frein au développement du secteur contrairement à l'attitude adoptée précédemment par ces autorités. La commission estimait que cet argument n'était pas fondé car la démarche de la commune était inspirée par la volonté d'assurer un développement harmonieux de ce périmètre qu'elle n'entendait plus densifier de manière aussi forte que cela avait été envisagé dans le contexte dans le cadre d'une zone de développement 3. Elle proposait de rejeter l'opposition de M. Zuber.

16. Le Grand Conseil a adopté la loi N° 9043, le 14 mai 2004, en rejetant l'opposition de M. Zuber.

17. La loi N° 9043 a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat publié dans la Feuille d'Avis Officielle du 12 août 2004.

18. Par acte daté du 31 août 2004, mis à la poste le 1er septembre 2004, M. Zuber a déposé un recours auprès du tribunal de céans contre cette loi. Les considérations urbanistiques ayant prévalu lors de l'adoption de la loi N° 9043 n'étaient pas fondées en l'absence d'uniformité dans le traitement de l'ensemble de l'îlot. Le déclassement découlant de l'abrogation de la zone de développement 3 induisait pour certains propriétaires, dont lui-même, une perte substantielle résultant de la suppression des droits à bâtir auxquels s'ajoutent les contraintes

liées au nouveau caractère protégé de la zone. Il se prévalait de l'existence du droit de préemption légal de l'Etat lié au classement de la parcelle en troisième zone de développement, qui démontrerait l'importance des droits à bâtir sur celle-ci. Le déclassement constituait une expropriation matérielle. Le Tribunal administratif devait juger que l'application de la loi N° 9043 serait inéquitable, ne respecterait pas le principe d'égalité de traitement et lui imposerait un sacrifice disproportionné justifiant une indemnisation adéquate de la radiation d'inscription du droit de préemption en faveur de l'Etat et de la commune de Chêne-Bourg sur la parcelle en question.

19. Le Grand Conseil a déposé son mémoire de réponse le 1er octobre 2004. Il faisait valoir une irrecevabilité matérielle des conclusions prises par le recourant qui étaient exorbitantes à l'objet du litige et n'entraient pas dans les compétences du Tribunal administratif. Subsidiairement, la motivation du recourant était fondée essentiellement sur des pertes financières qu'il subirait du fait du déclassement. En revanche, le recourant n'alléguait pas d'arguments propres à mettre en cause le bien-fondé de la mesure en regard du droit de l'aménagement du territoire. Il rappelait les motifs urbanistiques ayant conduit à l'adoption de la loi querellée et contestait que les pouvoirs publics auraient valorisé au maximum leurs propres terrains dans ce périmètre avant d'imposer un régime plus restrictif aux propriétaires privés. Aucun propriétaire privé n'avait droit au maintien du statut de son terrain et il n'existait en outre aucun droit au déclassement. Aucun plan localisé de quartier n'avait été adopté dans le périmètre où se trouve la parcelle du recourant.

20. Le 7 octobre 2004, le Tribunal administratif a gardé la cause à juger.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours à l'encontre des lois par lesquelles le Grand Conseil adopte les plans de zones (art. 35 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Le délai est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi dans la FAO (art. 35 al. 2 LaLAT).

2. En l'espèce, l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 juillet 2004, promulguant la loi N° 9043, est paru dans la feuille d'avis officielle le 2 août 2004. Le recours a été mis à la poste le 1er septembre 2004. Il a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente [art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05) ; art. 63 alinéa 1 lettre a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10)].

3. Les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs remplies (art. 35 al. 3 et 4 LaLAT), de sorte que le recours est recevable.

4. La délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 108 Ib 479, consid. 3c), et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (art. 61 al. 2 LPA).

5. Le Tribunal fédéral a récemment rappelé que le Grand conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (Arrêts du Tribunal fédéral 1A.140/1998 - 1P.350/1998 du 27 septembre 2000, consid. 3 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001, consid. 3b bb).

6. Ces principes déterminent, en matière de recours contre les plans d'affectation, le pouvoir d'examen du tribunal de céans, qui, outre le droit fédéral, contrôle aussi l'application du droit cantonal (art. 69 al. 1 LPA).

7. S'agissant plus particulièrement de l'opportunité, il découle de l'article 33 alinéa 3 lettre b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700) que les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'appréciation. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; J.-C. 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 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Le tribunal de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité n'étant examinée qu'au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen.

8. Selon l'article 21 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Ils font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (al. 2). Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105 ; 124 II 391 consid. 4b p. 396 ; 123 I 175 consid. 3a p. 182 et les arrêts cités). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b p. 232). Ceux-ci doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105).

9. L'îlot Floquet a été classé en zone de développement 3 par une loi du 12 novembre 1966. La loi litigieuse qui a modifié le régime des zones dans ce secteur a été adoptée sur la base d'une analyse détaillée des besoins dans ce secteur.

10. Le plan directeur pose, dans sa fiche 2.01, le principe d'une densification différenciée de la couronne urbaine et, notamment de la commune de Chêne-bourg. Il requiert la mise au point d'une politique d'utilisation du sol, tirant parti au mieux de ses potentialités, en tenant compte des exigences de la protection des sites et du patrimoine. Cette règle est concrétisée dans la fiche 2.12 qui impose l'utilisation des potentiels à bâtir dans les zones de développement de manière diversifiée, selon les indices usuels, pour autant que les impératifs de protection du patrimoine et des sites, d'arborisation et de contraintes parcellaires le permettent. En fonction de la qualité et des contraintes des sites urbains, les choix d'aménagement pourront se faire entre le maintien de certaines poches de villas, voire des mesures pour leur protection, des densifications mesurées et ponctuelles, avec des types de constructions proches de celles existantes, s'insérant ponctuellement et progressivement dans le tissu, des densifications intermédiaires prévoyant une nouvelle urbanisation tout en laissant une large part au respect de la structure du territoire (parcellaire, réseau viaire, relief) et à la verdure ou encore la restructuration complète permettant des densités relativement importantes et laissant place à un projet entièrement nouveau.

11. La carte du schéma directeur cantonal annexé à la fiche 2.01 précise les types de densification retenus pour la couronne urbaine. Le secteur de l'îlot Floquet est identifié comme une zone à faible densité ou de maintien, où l'indice d'utilisation du sol ne doit pas dépasser 0,4 au plus.

12. A Genève, le plan directeur, dans sa teneur actuelle, est obligatoire pour les autorités cantonales et communales, dès son approbation par le Grand Conseil (ATA/45/2003 du 21 janvier 2003).

13. Selon la fiche de coordination 5A, datée de février 2000, du plan directeur communal de la commune de Chêne-Bourg, l'occupation du sol dans l'îlot Floquet ne correspondait pas à la destination de la zone 3D. Cette fiche proposait un changement de zone à l'initiative de la commune ainsi qu'une étude directrice de quartier par la commune en vue de l'adoption d'un PLQ.

14. L'étude de l'aménagement de ce secteur réalisée à la demande de la commune de Chêne-Bourg a mis en évidence l'intérêt de procéder au classement de l'ensemble bâti existant se rattachant à l'ancien bourg en zone 4B protégée, assorti d'une restriction de non-bâtir dans les jardins situés à l'arrière, à la radiation de la notion de « zone de développement 3 » et au maintien en zone 4B du secteur occupé par des immeubles plus récents à l'angle des rues Peillonnex et

Perréard, ainsi qu'au classement en zone 4A de développement des parcelles offrant des potentialités à bâtir le long de la rue François-Adolphe Grison.

15. Le plan litigieux a été élaboré puis adopté sur la base de ces éléments. Il classe, conformément aux recommandations de l'étude d'aménagement, la parcelle N° 359, propriété du recourant, pour l'essentiel en zone 4B protégée et pour une petite partie en zone 4A de développement.

16. Le changement de limite de zones est justifié par la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire. De plus, le classement en zone 3D l'avait été 38 ans auparavant. Il est indiscutable que les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis 1966. Les fiches 2.01 et 2.12 du plan directeur cantonal illustrent ce changement. La modification des limites de zones est donc conforme à l'article 21 LAT.

17. Le recourant ne développe et ne conteste pas les motifs ayant conduit le Grand Conseil à adopter le régime de la zone 4A et 4B dans le secteur de l'îlot Floquet au lieu de celui de la zone 3D. Il se plaint uniquement d'une privation des droits à bâtir dont il aurait bénéficié si son terrain était resté en zone 3D. Cette argumentation ne peut être retenue.

18. Le principe de l'égalité de traitement n'a, dans le droit de l'aménagement du territoire, qu'une portée affaiblie. Sous réserve de la prohibition de l'arbitraire, des parcelles de situation et de nature analogues peuvent donc être traitées de manière tout à fait différente (ATF 117 Ia 302, consid. 4b). La solution urbaniste retenue par le Grand Conseil repose sur le plan directeur cantonal et une étude détaillée au niveau communal. Ces éléments justifient la mesure prise qui n'est pas arbitraire.

19. De plus, même si la parcelle du recourant était auparavant classée en zone 3D, cela ne signifiait pas qu'il ait un droit à construire en fonction des normes de cette zone. L'article 12 alinéa 4 LaLAT précise que le « Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de la zone à laquelle elle se substitue ». Le Conseil d'Etat bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire et le propriétaire d'un terrain situé en zone de développement n'a pas de droit à l'application du régime de cette zone (arrêt du Tribunal fédéral du 19 novembre 1975, en la cause SI Perly Soleil, in SJ 1976 545/553).

20. Le recourant ne peut pas plus se prévaloir de l'existence du droit de préemption légal de l'Etat qui grève son immeuble. Il s'agit d'une restriction légale à la propriété qui s'applique à tous les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones, au sens de la LaLAT, et les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, qui peuvent être affectés à la construction de

logements, conformément à l'article 3 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL – I 4 05). L'existence d'un tel droit ne démontre pas l'existence de droits à bâtir importants.

21. Le recourant se plaint encore du fait que le déclassement entraînera une moins-value de la valeur de son terrain. Ce grief est exorbitant à l'objet du litige qui est limité au contrôle de la conformité de la mesure d'aménagement au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il sera néanmoins rappelé au recourant que, de jurisprudence constante, des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité (ATA/174/2001 du 13 mars 2001). Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce toutes ces conditions sont réunies. Dès lors, une éventuelle atteinte à la garantie de la propriété, si elle était avérée, serait admissible.

22. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

23. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Il n'a pas droit à une indemnité (art. 87 LPA). Aucune indemnité n'est allouée au Grand conseil.

* * * * *

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er septembre 2004 par Monsieur Nicolas Zuber contre la loi N° 9043 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A et d'une zone 4B protégée avec abrogation de la zone de développement 3) ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 2'000.- ;

dit que conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature

du recourant ou de son mandataire ; il est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur Nicolas Zuber ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges et M. Bellanger, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	la vice-présidente :
C. Del Gaudio-Siegrist	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :