

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2228/2017-AMENAG

ATA/230/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 13 mars 2018

dans la cause

Monsieur Rodolphe NESSLER

représenté par Me Mike Hornung, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

Monsieur Camille REBORD, appelé en cause

Monsieur Olivier LAURENT, appelé en cause

représentés par Me François Bellanger, avocat

EN FAIT

- 1) Monsieur Rodolphe NESSLER est propriétaire de la parcelle n° 10'581, feuille 38 de la commune de Plan-les-Ouates (ci-après : la commune), d'une surface de 5'965 m², située au lieu-dit « les Petites-Fontaines » entre la route de Base et le chemin du Clos. Ce terrain qui était sis en zone agricole a été colloqué en zone de développement 3 lors de l'adoption de la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune du 24 janvier 1997.

Dite parcelle comprend une maison d'habitation, à l'adresse 50, chemin du Clos.

- 2) Le 23 juillet 2003, le Conseil d'État a adopté un plan localisé de quartier n° 29'117-529 (ci-après : le PLQ) situé entre les chemins de la Mère-Voie et du Clos ainsi que les routes de Base et du Vélodrome.

Le PLQ prévoit la construction de quatre immeubles de quatre étages sur rez (A, B, C et D), un périmètre destiné à des équipements publics, ainsi qu'un cheminement piétonnier nommé « Mail 2000 » qui doit relier le chemin du Clos à la route de Base en traversant notamment la parcelle appartenant à M. NESSLER.

Les bâtiments A, B et C ont été construits en application du PLQ, selon l'autorisation définitive de construire DD 99'011 du 8 novembre 2004.

- 3) a. Le 13 juillet 2016, la commune a déposé une demande d'autorisation de construire (DD 109'287/1) afin d'aménager la dernière partie du Mail 2000, à savoir le tronçon traversant la parcelle appartenant à M. NESSLER.
- b. Interpellé le 15 juillet 2016 par le Conseil administratif de la commune, M. NESSLER a conditionné son accord à la cession gratuite de la portion de sa parcelle faisant partie de la future voie publique communale.

Après un échange de courriers nourri entre M. NESSLER, la commune et le département de l'aménagement du logement et de l'énergie (ci-après : le département) et aucun accord n'ayant pu être trouvé, le Conseil d'État a décrété, par arrêté n° 1239-2017 du 22 mars 2017 (ci-après : l'arrêté n° 1), l'expropriation au profit de la commune, en vue de la réalisation d'une desserte interne au PLQ et en vue de son incorporation au domaine public communal d'une surface de 3'197 m², sans les droits à bâtir afférents à la surface considérée, à détacher de la parcelle n° 10'581 de la commune, propriété de M. NESSLER telle que figurée dans le tableau de mutation n° 7021.01 du 19 décembre 2016 du bureau HDK géomatique (ci-après : tableau de mutation 1), de tous les autres droits qui pouvaient grever la parcelle n° 10'581 de la commune et empêcher la réalisation de l'équipement public (art. 1 de l'arrêté n° 1). La réalisation de l'équipement

public prévue sur la sous-parcelle n° 10'581A, comprise dans le périmètre du PLQ, était déclarée urgente.

c. Le 8 mai 2017, M. NESSLER a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre l'arrêté n° 1 en concluant à son annulation.

Le Conseil d'État et la commune se sont opposés au recours et ont conclu à l'ouverture de la procédure d'envoi en possession anticipée.

Après avoir effectué un transport sur place le 17 août 2017, la chambre administrative a, par arrêt du 28 novembre 2017 (ATA/1531/2017), confirmé l'arrêté n° 1, autorisé la prise en possession anticipée d'une surface de 3'197 m² de la parcelle propriété de M. NESSLER et transmis le dossier au Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) pour fixer le montant d'une éventuelle indemnité d'expropriation.

- 4) Par arrêté n° 1595-2017 du 5 avril 2017 (ci-après : l'arrêté n° 2), le Conseil d'État a décrété la réalisation d'un remaniement parcellaire à l'intérieur du périmètre du PLQ entre la parcelle n° 10'581, propriété de M. NESSLER, et la parcelle n° 6'758, propriété de Messieurs Camille REBORD et Olivier LAURENT, par voie d'échange, ainsi que le transfert de propriété y relatif, en exécution du tableau de mutation n° 53/2007 (ci-après : tableau de mutation 2) établi le 13 juin 2016 par le bureau de géomètres MBC INGEO, ingénieurs géomètres officiels, préavisé favorablement par l'office de l'urbanisme le 6 juillet 2016 et de son annexe le plan de servitude, en vue de la construction d'un bâtiment de douze logements à quatre conditions (art. 1 de l'arrêté n° 2). Suivaient cinq autres articles selon lesquels, notamment, le tableau de mutation 2, demeurerait annexé à l'arrêté.

Le plan de mutation 2 prévoyait la division de la parcelle propriété de M. NESSLER en trois sous-parcelles n^{os} 10'581A de 5'086 m² (nouveau n° 6'876), 10'581B de 64 m² et 10'581C de 815 m² (nouveau n° 6'877) ainsi que la division de la parcelle n° 6'758, d'une surface de 1'527 m² en deux sous-parcelles A et B d'une surface respective de 427 (nouveau n° 6'874) et 1'100 m² (nouveau n° 6'875).

L'arrêté prévoyait la cession, à titre d'échange, par MM. REBORD et LAURENT de la nouvelle parcelle n° 6'758B (n° 6'875) d'une surface de 1'100 m² et la cession, à titre d'échange, par M. NESSLER des nouvelles parcelles n^{os} 10'581B et 10'581C (n° 6'877), d'une surface de 879 m² (815 + 64).

L'arrêté a été envoyé par courrier recommandé le 5 avril 2017 à M. NESSLER.

- 5) Par envoi du 22 mai 2017, M. NESSLER a recouru auprès de la chambre administrative contre l'arrêté n° 2, en concluant à son annulation ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

L'arrêté ne respectait ni le principe de compensation réelle ni celui d'égalité de traitement. L'arrêté violait également le principe de coordination.

Le remaniement parcellaire était nécessaire afin de réaliser une partie du bâtiment D prévu par le PLQ. Cependant, l'autorisation de construire permettant cette réalisation était devenue caduque suite à un jugement du TAPI.

Il restait 4'095 m² de surface brute de plancher (ci-après : SBP) à répartir pour le bâtiment D. Avec les arrêtés n^{os} 1 et 2, il ne lui restait qu'une parcelle de 2'989 m². À l'origine, sa parcelle disposait de 4'175 m² de SBP. Avec les constructions existantes, il ne restait plus que 4'085 m². Sa situation n'était pas traitée de la même façon que celle de MM. REBORD et LAURENT.

L'arrêté litigieux ne tenait pas compte des autres mesures qui le frappaient. Il eut été logique de rendre une décision unique. Les deux arrêtés étaient contradictoires : la parcelle était divisée en deux et une partie transférée à la commune à teneur de l'arrêté n° 1 et, selon l'arrêté n° 2, la parcelle était divisée en trois et il y aurait un échange avec ses voisins. Il subissait de ce fait un important préjudice et ne pouvait entreprendre aucune démarche. Il se retrouvait avec une parcelle de 2'989 m² devant contenir 4'175 m² de SBP, ce qui était matériellement inconcevable.

- 6) Le 5 juillet 2017, le Conseil d'État a déposé des observations, concluant préalablement à l'appel en cause de MM. REBORD et LAURENT ainsi qu'au rejet du recours.

Il avait été requis d'ordonner le remaniement parcellaire par MM. REBORD et LAURENT le 9 novembre 2015, à la suite des nombreux échanges intervenus de longue date entre les parties sans qu'un accord n'ait jamais pu être trouvé en vue de la mutation des parcelles nécessaire pour la construction du bâtiment D.

Suite à des échanges de courriers infructueux avec M. NESSLER, butant notamment sur la valeur de sa parcelle, le département avait invité celui-ci à accepter un remaniement le 17 mai 2016 par lequel M. NESSLER obtiendrait une part de terrain de 185 m² de surface supplémentaire. Enfin, cet échange serait situé sur la partie de la parcelle qui ne comprend pas la maison d'habitation. Un plan provisoire de mutation parcellaire no 52/2007 (dossier no 5095B06/MG, établi le 15 avril 2016 par MBC INGENIO SA) était annexé à ce courrier.

Devant le refus de M. NESSLER, celui-ci a été invité formellement à accepter un nouveau plan de mutation parcellaire du 13 juin 2016, portant le même n° que celui du 15 avril 2016. Ce nouveau tableau comportait la désignation

de deux parcelles supplémentaires, à savoir les parcelles n^{os} 6'875 et 6'874. Les parcelles n^{os} 10'581B et C seraient associées à la parcelle n^o 6'758A que MM. REBORD et LAURENT conserveraient et porteraient respectivement les n^{os} 6'877 et 10'581C. En échange, M. NESSLER obtiendrait une part de terrain plus importante correspondant à la nouvelle parcelle n^o 6'875 tout en conservant la parcelle n^o 6'876. Il obtiendrait ainsi 221 m² de surface supplémentaire par rapport à la surface actuelle de sa parcelle.

Toujours devant le refus de M. NESSLER à la suite de nombreux échanges de correspondance, qui bloquait les droits d'autres parcelles, l'arrêté n^o 2 avait été adopté.

Le principe de coordination n'avait pas d'application s'agissant de deux arrêtés non contradictoires rendus par la même autorité dans des procédures fondées sur des bases légales différentes et concernant des projets différents.

Le remaniement était fondé sur une base légale, poursuivait un intérêt public et respectait le principe de proportionnalité.

Les principes de compensation réelle et d'égalité de traitement étaient respectés. Ceux-ci devaient être analysés sur la base des surfaces de terrain échangées et non pas en termes de SBP. Au terme de l'échange, M. NESSLER bénéficierait d'une surface supplémentaire de 221 m² de terrain équivalent en termes de valeur et d'affectation. L'échange s'effectuait aux limites de parcelles et présentait une cohérence spatiale évidente. De plus, la réalisation de la totalité de ses droits à bâtir était dorénavant possible sans le consentement des propriétaires voisins.

- 7) Le 1^{er} septembre 2017, MM. REBORD et LAURENT, appelés en cause, ont déposé des observations, concluant au rejet du recours ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

Le principe de compensation réelle était respecté et celui d'égalité de traitement aussi. L'avantage du remembrement était matérialisé par le fait que les propriétaires pourraient désormais construire sans le consentement des autres propriétaires. Cet avantage bénéficiait de la même manière à M. NESSLER qu'à eux-mêmes.

Les dispositions mentionnées à l'appui du grief d'absence de coordination n'étaient pas applicables, les arrêtés avaient été rendus par la même autorité et ne pouvaient être contradictoires, les assiettes foncières respectives et les procédures n'étant pas les mêmes.

- 8) Le 4 octobre 2017, le recourant a répliqué.

Il n'était pas fondamentalement opposé à une mutation parcellaire, mais pas à n'importe quelle condition.

Sa parcelle était désassujettie, il en avait fait l'acquisition en 1968 au prix équivalent à la zone villa, il avait fait donation de la moitié de la parcelle à sa première épouse en 1979, puis acheté la moitié après son divorce à un prix élevé. La parcelle des intimés n'était pas désassujettie et avait été acquise au prix de CHF 150.- le m². Sa parcelle valait CHF 1'000.- au m² correspondant au prix admissible pour la zone villa. La surface supplémentaire de 221 m² ne suffisait pas à compenser la différence de valeur entre les terrains. Il subsistait une différence de valeur de CHF 384'000.- à son détriment en tenant compte du prix de CHF 450.- le m². Le principe d'équivalence n'était pas respecté. La différence de valeur pourrait être compensée soit par une soulte à verser par ses voisins, soit par le biais indirect d'une densification plus importante de sa parcelle, ce qui nécessiterait une modification partielle du PLQ.

Il bénéficiait d'une dérogation pour la construction de 30 % de logements de catégorie HM-LUP et 70 % de logements libres. Cette dérogation avait été communiquée à deux reprises par courriers de l'office du logement du 25 mai 2011 et 14 juillet 2011, adressés respectivement à son notaire et l'entreprise Clivaz, à laquelle il avait envisagé de céder sa parcelle. Les dispositions du PLQ applicables au secteur étaient devenues obsolètes. Il attendait une modification du PLQ et avait pris contact avec la commune et le département dans ce but.

La mutation devait être annulée car prématurée à la faveur d'un accord de gré à gré ultérieur avec les intimés.

- 9) La cause a ensuite été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 9 octobre 2017.
- 10) Pour le surplus, l'argumentation des parties sera détaillée dans la mesure utile dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

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

- 3) a. Le remaniement parcellaire est prévu dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige. Le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente (art. 20 LAT). Ce mandat à l'égard des cantons est renforcé depuis 2012 par l'adoption de l'art. 15a al. 1 LAT lequel dispose que les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains.
- b. Le droit genevois prévoit que les PLQ sont accompagnés d'un règlement de quartier qui détermine notamment les garanties (notamment servitudes, engagements financiers, cessions fiduciaires de droits à bâtir) fixées dans chaque cas particulier pour assurer la réalisation de l'ensemble et, le cas échéant, les remaniements parcellaires nécessaires (art. 4 al. 1 let. b de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 - LGZD - L 1 35). En exécution de cette disposition, le Conseil d'État peut exiger, soit par règlement de quartier, soit par décision particulière, que soit réalisé un remaniement parcellaire (art. 4 al. 3 LGZD avec un renvoi erroné à l'al. 1 let. d, ancienne dénomination correspondant au texte actuel de l'al. 1 let. b LGZD).

Dans ce cas, le Conseil d'État fixe le périmètre et les modalités du remaniement parcellaire (art. 12 al. 2 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 - RGZD - L 1 35.01).

À défaut d'accord entre les propriétaires concernés sur un remaniement parcellaire permettant à chaque parcelle prise isolément de bénéficier de son droit à bâtir ou la réalisation d'opérations ultérieures, le Conseil d'État peut imposer un tel plan de remaniement (art. 1 al. 3 et 4 de l'annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement, règlement de quartier, projet type du 20 décembre 1978 - RGZD2 - L 1 35.04 applicable par renvoi de l'art. 4 al. 2 LGZD).

- 4) La garantie constitutionnelle du droit de propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) n'exclut pas que, dans le cadre d'un remaniement parcellaire, un propriétaire foncier puisse être contraint d'abandonner ses immeubles et d'en recevoir d'autres en échange. Elle garantit toutefois que l'échange intervienne conformément au principe de la compensation réelle ou d'équivalence. Ainsi, l'attribution doit porter sur des terres équivalentes en quantité et en qualité, à celles que les propriétaires ont cédées. Il s'agit d'un principe qualifié de principe relativement absolu dans la mesure où il ne vaut que pour autant que le but du remaniement et les nécessités techniques le permettent. Dans l'appréciation des circonstances techniques, l'autorité jouit d'une certaine marge d'appréciation (ATF 122 I 120 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} février 2001, consid. 2 ; Eloi JEANNERAT, Commentaire pratique

LAT, 2016, ad art. 20 LAT, n 40, p. 638). Tout remaniement parcellaire doit respecter le principe de l'égalité de traitement des propriétaires. Tous subissent les risques du remembrement et bénéficient de ses avantages de la même manière. Il suffit toutefois que les disparités relevées à l'issue de la confection du nouvel état ne soient pas manifestes ou choquantes (art. 8 al. 1 Cst ; arrêt du Tribunal fédéral IP.440/2000 précité consid. 2 ; Eloi JEANNERAT, op. cit., n. 46 p. 642-643).

- 5) Le recourant fait grief au Conseil d'État de ne pas respecter les principes de compensation réelle et d'égalité de traitement.

Selon lui, il se retrouverait avec une parcelle deux fois plus petite et les SBP auraient diminué. En outre, les intimés pouvaient construire leur immeuble, mais lui non. Il était inconcevable de respecter les quotas de logements sociaux et l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) avec la surface restante. Les possibilités de construire étaient loin d'être équivalentes.

Or, le remaniement prévoit une augmentation de la surface des terrains en faveur du recourant, ce qui est en contradiction avec son premier argument. S'agissant des droits à bâtir qui ne font pas l'objet de l'arrêté mais qui sont fixés dans le PLQ, il suffit de relever que celui-ci prévoit un maximum de 4'175 m² de SBP en faveur du recourant dans l'immeuble D, à construire. Le PLQ précise encore que les droits à bâtir sont calculés sur la base de la surface des parcelles avant cession au domaine public. L'arrêté de remaniement n'a aucune incidence sur ces droits à bâtir qui découlent uniquement du PLQ, lequel ne fait pas l'objet du présent recours et qui indique déjà que les droits à bâtir sont fixés sans prendre en compte les éventuelles cessions au domaine public. Quant au respect des quotas de logements sociaux ou le respect de l'IUS, ces éventuelles questions ne sont pas non plus réglées par l'arrêté litigieux.

Le recourant expose que la valeur de sa parcelle est bien supérieure à celle des terrains qu'il recevra en échange. Il soutient en avoir fait l'acquisition à un prix élevé, correspondant à celui d'un terrain en zone villa. Or, le recourant a déjà fait valoir ces arguments en vain dans plusieurs procédures qui ont donné lieu à un arrêt du Tribunal fédéral 1P.264/1997, des arrêts du Tribunal administratif du 8 janvier 2002 (A/341/2001-TPE), du 1^{er} février 2005 (ATA/46/2005) dans lesquels la collocation en zone agricole a été retenue, malgré l'argumentation similaire développée par le recourant. En conséquence, rien ne permet de retenir que les terrains échangés situés dans le périmètre du PLQ, en zone de développement 3, zone de fond agricole, ne seraient pas équivalents.

Le reste de l'argumentation du recourant manque de substance, puisqu'il n'explique pas en quoi les intimés seraient favorisés, ni pourquoi ils pourraient construire leur immeuble ou pourquoi lui-même ne le pourrait pas. En tout état, le présent litige ne porte pas sur les autorisations de construire qui auraient été ou pourront être délivrées.

Les griefs du recourant seront donc écartés.

- 6) Le recourant fait encore grief à l'autorité de n'avoir pas respecté le principe de coordination, en ne prenant pas en compte l'arrêté d'expropriation du 22 mars 2017.

Une autorité doit être chargée de la coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités (art. 25a al. 1 LAT). Les principes qui s'appliquent alors, détaillés à l'al. 2, sont également applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 3 LAT). Le Tribunal fédéral a précisé que si une certaine coordination pouvait apparaître souhaitable entre une procédure de remembrement et une procédure de planification, elle n'était pas formellement exigée par la LAT, mais, le cas échéant, par le droit cantonal. Selon les circonstances, la procédure de remembrement pouvait être traitée de manière séparée, soit préalablement, soit ultérieurement à la planification (arrêt du Tribunal fédéral 1C_382/2014 du 11 février 2015 consid. 2.3).

Comme vu plus haut, s'agissant du droit cantonal, l'art. 4 al. 3 LGZD prévoit que le remaniement parcellaire peut être prévu dans le règlement du PLQ ou par décision particulière.

Les deux décisions ont été prises par la même autorité, l'on ne se trouve donc pas dans un cas d'application de l'art. 25a LAT et c'est à tort que le recourant fonde son argumentation sur cette disposition.

Les conclusions auxquelles arrive le recourant ne découlent pas non plus d'un manque de coordination au sens de l'art. 12A LPA qui prévoit que, lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables à un projet, les procédures doivent être coordonnées, l'un des arrêtés visant à permettre la réalisation d'un ouvrage public et l'autre à permettre la construction par les appelés en cause et le recourant du dernier bâtiment prévu par le PLQ.

L'expropriation d'une partie de la parcelle n'empêche pas un remaniement du solde, les assiettes des deux décisions n'étant pas les mêmes, comme cela ressort des plans figurant au dossier. En outre, comme vu ci-dessus, le PLQ indique déjà que les droits à bâtir ont été calculés indépendamment d'une éventuelle cession au domaine public.

Certes, la dénomination des sous-parcelles figurant dans les tableaux de mutation respectifs des deux arrêtés, soit les sous-parcelles A, B et C, est susceptible de créer une apparence de contrariété. Toutefois, les sous-parcelles concernées sont clairement délimitées spatialement et leur contenance précisée. Aucune contrariété n'existe entre les deux décisions, en dépit de ce qu'a laissé entendre le recourant.

7) Entièrement infondé, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et, une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée aux appelés en cause, conjointement et solidairement, à la charge du recourant (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 22 mai 2017 par Monsieur Rodolphe NESSLER contre l'arrêté du Conseil d'État du 5 avril 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur Rodolphe NESSLER ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Messieurs Olivier LAURENT et Camille REBORD, appelés en cause, pris conjointement et solidairement, à la charge de Monsieur Rodolphe NESSLER ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mike Hornung, avocat du recourant, au Conseil d'État ainsi qu'à Me François Bellanger, avocat des Messieurs Camille REBORD et Olivier LAURENT, appelés en cause.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Krauskopf,
MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :