

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/241/2011-LCI

ATA/683/2012

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 9 octobre 2012**

**2<sup>ème</sup> section**

dans la cause

**Monsieur Jean Robert JORDAN**

représenté par Me Guy Zwahlen, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'URBANISME**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5  
mai 2011 (JTAPI/396/2011)**

---

## EN FAIT

1. Monsieur Jean Robert Jordan est propriétaire de la parcelle 13'749, feuille 60 de la commune de Meyrin, sise au 12, chemin Terroux.

Cette parcelle de 1'652 m<sup>2</sup>, se trouve en 5<sup>e</sup> zone (zone villa).

Une maison d'habitation, un garage et une dépendance y sont édifiés.

2. Le 25 février 2010, M. Jordan a déposé une demande de mutation parcellaire auprès du département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis lors le département de l'urbanisme (ci-après : le département ; dossier n° 10/2010).

Il souhaitait diviser sa parcelle en deux parties, l'une de 1'003 m<sup>2</sup> et l'autre de 652 m<sup>2</sup>, cette dernière étant destinée à être vendue.

3. Dans un préavis daté du 10 mars 2010, explicité dans différents courriers adressés au recourant les 26 mai, 12 et 13 octobre 2010, la direction générale de l'aménagement du territoire (ci-après : la DGAT) s'est montrée défavorable à ce projet.

Conformément aux objectifs fixés dans la fiche 2.03 du plan directeur cantonal (ci-après : PDC), l'instauration d'une zone de développement 3 dans le périmètre était prévue. Le but était de densifier à terme le quartier de Cointrin Est qui se trouvait proche des transports publics et du centre-ville. Ce projet serait prochainement mis à l'enquête publique. Le morcellement foncier demandé compromettrait à terme les objectifs de transformation du secteur qui était appelé à muter profondément dans l'avenir afin de répondre à la demande pressante de logements. Si un enregistrement définitif de la mutation était effectué auprès du registre foncier, le département serait contraint de répondre défavorablement aux requérants de toute autorisation de construire portant sur l'une ou l'autre des parcelles concernées. Il convenait donc de surseoir à cette division parcellaire à titre conservatoire en application de l'art. 13b de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

4. Suite à ce préavis, le 22 décembre 2010, le département a refusé d'accéder à la requête de M. Jordan en se référant aux arguments développés par la DGAT sur le fondement de cette dernière disposition.
5. Par acte du 26 janvier 2011, M. Jordan a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

6. Pendant la procédure, les parties ont tenté de trouver un accord sur une acquisition par l'Etat du bien-fonds concerné, mais n'ont pu tomber d'accord sur le prix.

Par courrier du 10 avril 2011 adressé à M. Jordan, le département a déclaré conserver néanmoins un intérêt à acquérir la parcelle à terme, en raison de son probable déclassement futur.

7. Le 5 mai 2011, le TAPI a entendu les parties en audience de comparution personnelle.

8. Le même jour, le TAPI a rejeté le recours précité pour des motifs qui seront développés dans la partie en droit ci-après.

9. Le 10 juin 2011, M. Jordan a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation.

Il sollicitait une audience de comparution personnelle à laquelle le directeur des opérations foncières du département devrait être convié afin qu'une solution soit rapidement trouvée, M. Jordan ayant d'ores et déjà promis à un acheteur la vente de son terrain. Le retard de celle-ci le privait d'un capital-vieillesse dont il avait besoin pour améliorer ses conditions d'existence.

Sur le fond, la décision entreprise violait l'art. 13b al. 1 et 3 LaLAT, dont les conditions n'étaient pas réalisées.

En effet, la restriction à la garantie de la propriété qu'elle causait ne pouvait se justifier qu'en présence d'une base légale, d'un intérêt public prépondérant aux intérêts privés du recourant et d'objectifs d'urbanisme concrètement réalisables.

L'intérêt privé du recourant, qui ne disposait pas d'un deuxième pilier pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille pendant sa retraite actuelle, était de vendre la partie non habitée de sa parcelle pour se constituer un « capital vieillesse ». Les objectifs d'urbanisme poursuivis par le département rencontraient une très vive opposition de la part des habitants et propriétaires du quartier, lesquels étaient par ailleurs au bénéfice de nombreuses servitudes croisées rendant impossible toute construction d'immeubles sur la parcelle qu'il souhaitait vendre.

Enfin, le principe de la bonne foi était violé, le département ayant laissé croire au recourant qu'il allait acquérir la parcelle avant de se rétracter lorsque l'affaire était sur le point d'être jugée par le TAPI.

10. Le TAPI a déposé son dossier le 15 juin 2011.

11. Pendant la procédure, le Conseil d'Etat a soumis à enquête publique le projet de modification des limites de zone (création d'une zone de développement 3) portant sur le périmètre concerné (projet n° 29'568-526 ; Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève [ci-après : FAO] du 13 juillet 2011).
12. Le 12 août 2011, le département a déposé ses observations et conclu au rejet du recours pour des motifs qui seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit ci-après.
13. Le 13 octobre 2011, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **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 recourant demande une audience de comparution personnelle des parties.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (Arrêt du Tribunal fédéral 2D\_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282 ; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_552/2011 du 15 mars 2012 consid. 3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; Arrêts du Tribunal fédéral 8C\_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.1 ; 2D\_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 2D\_51/2011 du 8 novembre 2011 ; 2C\_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A\_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/432/2008 du 27 août 2008 consid. 2b). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 133 II 235 consid. 5.2 p. 248 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 ; 2C\_514/2009 du 25 mars 2010 consid. 3.1)

Le recourant justifie sa requête par son souhait de trouver une solution rapide et amiable au litige. Cette demande n'est pas protégée par le droit d'être entendu. Le département ne souhaite pas, en outre, entrer dans de nouvelles négociations.

Le TAPI a par ailleurs entendu les parties en audience de comparution personnelle le 5 mai 2011. Aucun moyen ni fait nouveau n'a été soulevé ensuite dans le recours.

Le dossier étant complet pour statuer, il ne sera pas donné suite à la demande d'audience de comparution personnelle du recourant.

3. Selon l'art. 13B LaLAT, lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser l'autorisation de construire sollicitée en application de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force (art. 13B al. 2 LaLAT).

Le département peut également, aux mêmes conditions, s'opposer à toute division ou morcellement de parcelle susceptible de compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics (art. 13B al. 3 LaLAT).

4. Le refus conservatoire constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation. La mesure assure le travail de révision contre les risques représentés par les projets de construction soumis à autorisation qui pourraient le menacer. Le refus vise à maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation, comme le fait la mesure générale de la zone protégée, prévue à l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; ATA/156/2011 du 8 mars 2011 ; MGC 2000/XI p. 10217ss, 10222-10224 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. 1, 2ème éd., 1994, p. 180 ss ; M. BIANCHI, la révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990, p. 180-183).

Selon la jurisprudence, de telles mesures provisionnelles conservent leur raison d'être tant que le changement d'affectation n'est pas encore décidé. A cause de leur nature provisoire et accessoire, elles cessent en principe de déployer leurs effets quand la procédure principale prend elle-même fin ; c'est pourquoi on ne saurait concevoir un tel « effet anticipé négatif » après l'approbation du nouveau plan, ou le cas échéant après une décision de l'autorité de planification renonçant à la modification du plan précédent (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 ; ATA/156/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/457/2010 du 29 juin 2010).

5. Il n'est enfin pas nécessaire qu'il existe un plan d'affectation pour qu'un refus conservatoire puisse être opposé à un requérant ; il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés (ATA/156/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/457/2010 du 29 juin 2010 et les réf. citées ; ATA/718/2003 du 30 septembre 2003).

6. En l'espèce, la parcelle concernée est située en zone 5. Le département poursuit des objectifs d'urbanisme dans cette zone. Il prévoit le déclassement de celle-ci en zone de développement 3 dans le but de l'urbaniser et de la densifier dans l'avenir pour répondre au besoin de logements.

Cette densification est conforme à la fiche 2.03 du PDC. Au moment où la décision attaquée a été prise, le projet de modification de zone était concret, ainsi que l'a démontré l'ouverture ultérieure de l'enquête publique portant sur le projet de loi publié dans la FAO le 13 juillet 2011.

La division parcellaire demandée par le recourant est par ailleurs de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme poursuivis, car plus la zone sera morcelée, plus difficile sera la réalisation de ceux-ci.

Les obstacles existants ne sont pas insurmontables au point de rendre impossible la réalisation de ces objectifs. En particulier, les servitudes croisées pourront être levées, au besoin, par la voie de l'expropriation.

7. L'atteinte à la garantie de la propriété du recourant se fonde sur une base légale et est limitée dans le temps, afin de garantir le respect du principe de la proportionnalité. Les intérêts privés en jeu ne sont en outre pas prépondérants, en l'espèce, eu égard aux intérêts publics poursuivis par le département et consacrés dans le PDC.

8. Enfin, les conditions d'application du principe de la bonne foi ne sont pas réalisées. En effet, le département n'a fait aucune promesse au recourant. Il est resté constant dans sa position, soit dans l'intérêt de l'Etat d'acquérir la parcelle à un prix donné, qui n'a pas satisfait les prétentions du recourant.

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

9. Un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité ne sera par ailleurs allouée (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS  
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 10 juin 2011 par Monsieur Jean Robert Jordan contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 5 mai 2011 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge du recourant un émoulement de CHF 500.- ;

dit qu'il ne lui est pas alloué d'indemnité ;

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 Guy Zwahlen, avocat du recourant, au département de l'urbanisme, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Dumartheray, M. Verniory, juges

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :