

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2970/2015-AMENAG

ATA/155/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 février 2016

dans la cause

**VILLE DE GENÈVE – DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DE
L'AMÉNAGEMENT**

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE**

EN FAIT

- 1) Le 8 avril 1992, le Conseil fédéral a adopté le plan sectoriel des surfaces d'assolement (ci-après : SDA) et fixé à 8'400 ha la surface attribuée au canton de Genève.
- 2) Par arrêté du 15 septembre 1993, le Conseil d'État a approuvé les plans des SDA du canton de Genève.
- 3) Le 14 mars 2003, le Conseil fédéral a approuvé le nouveau plan directeur cantonal (ci-après : PDCn) 2015 adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil genevois. L'inventaire des plans des SDA, adopté en 1993, n'a alors pas fait l'objet d'une mise à jour.
- 4) Par arrêté du 30 septembre 2009, le Conseil d'État a procédé à la mise à jour, informant les communes concernées, de même que l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE).
- 5) Du 9 mai au 8 juillet 2011, le projet de PDCn 2030 a été mis à l'enquête publique.

Dans le cadre des discussions intervenues dès le mois d'août 2011 entre l'ARE et le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE), il est apparu que l'inventaire des SDA dans le canton de Genève devait être revu en vue de l'approbation du PDCn 2030.

Lors de discussions en janvier 2014 entre les représentants de l'ARE et du DALE, il a été relevé que certains parcs urbains ou zones de loisirs de la Ville de Genève (ci-après : la ville) comprenaient des terrains de qualité SDA qui n'étaient pas à l'inventaire.

- 6) L'inventaire des SDA genevoises a alors été mis à jour et transmis à l'ARE, qui a attesté le 15 avril 2015, que le contingent genevois était garanti.
- 7) Le 29 avril 2015, le Conseil fédéral a approuvé le PDCn 2030 du canton de Genève.
- 8) Par arrêté du 24 juin 2015, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 30 juin 2015, le Conseil d'État a approuvé les plans des SDA mis à jour et communiqué un exemplaire à l'ARE.

- 9) a. Par courrier du 13 juillet 2015, reçu le 22 juillet 2015 par la ville, le conseiller d'État en charge du DALE l'a informée des modifications apportées aux plans des SDA.

La ville comptait désormais parmi les communes concernées par ceux-ci en raison de la décision d'inventorier des SDA également en zone de verdure.

L'intégration de ces parcelles dans l'inventaire des SDA n'impliquait aucune contrainte supplémentaire pour la ville et aucune modification de leur utilisation actuelle.

- b. L'arrêté du Conseil d'État du 24 juin 2015 ainsi que le plan des SDA de la ville étaient joints au courrier.

- 10) Par acte du 3 septembre 2015, la ville a recouru contre l'arrêté et le courrier précités auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à leur annulation, « sous suite de frais ».

L'arrêté et le courrier devaient être considérés comme des décisions, dès lors qu'ils modifiaient les droits et les obligations de la ville.

Le droit d'être entendu de celle-ci, propriétaire des terrains concernés, n'avait pas été respecté alors que ses projets pouvaient être mis en péril par ces décisions et celles-ci ne permettaient pas de comprendre les raisons qui avaient motivé ces choix.

- 11) Dans ses observations du 9 octobre 2015, le DALE a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

- 12) Le 5 novembre 2015, la recourante a répliqué, persistant dans les termes de de son recours.

- 13) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

- 14) Le détail de l'argumentation des parties sera repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

- 1) La compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10). La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 1 al. 2, 6 al. 1 let. b et 11 al. 2 LPA).

2) a. La compétence de la chambre administrative est réglée par l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05). Elle est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (art. 132 al.1 LOJ).

b. Le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions au sens des art. 4, 4A et 57 LPA prises par des autorités ou des juridictions administratives visées aux art. 5, respectivement 6 al. 1 let. a à e LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Quant aux décisions fondées sur l'art. 4A LPA, elles portent sur des actes illicites de l'autorité compétente, qui sont fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et qui touchent les droits ou obligations d'une personne ayant un intérêt digne de protection (art. 4A al. 1 LPA).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 – PA – RS 172.021).

Il en résulte que la compétence de la chambre administrative dépend notamment de la qualification juridique de l'acte porté devant elle. Ce dernier doit notamment avoir son fondement en droit public, sous réserve du cas particulier de l'art. 4A LPA (ATA/1367/2015 du 21 décembre 2015 consid. 1 ; ATA/225/2014 du 8 avril 2014 consid. 2).

c. Le recours à la chambre administrative est également ouvert dans d'autres cas, soit lorsque la loi le prévoit expressément (art. 132 al. 6 LOJ), soit dans les autres hypothèses non pertinentes en l'espèce (art. 132 al. 3 à 5 LOJ).

3) Le présent litige porte sur l'arrêté du Conseil d'État du 24 juin 2015 ainsi que sur le courrier adressé par le conseiller d'État à la ville le 13 juillet 2015, ayant pour objet la modification des plans des SDA.

En l'espèce, aucune loi spéciale n'ouvre la voie du recours à la chambre administrative dans les cas de modification des plans des SDA.

Reste à examiner si les documents contestés peuvent être considérés comme des décisions, dans quel cas la chambre administrative serait compétente pour connaître du litige.

- 4) a. La création et la préservation des SDA est une exigence prévue par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), selon laquelle la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (art. 104 al. 1 let. a Cst.).
- b. Ce principe est repris par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT – RS 700) et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT – RS 700.1.). Les SDA doivent être créées et maintenues (art. 3 al. 2 let. a et 15 al. 3 LAT) et garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). Les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée ; art. 26 al. 2 OAT). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT). La Confédération fixe dans le plan sectoriel des SDA la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (art. 29 OAT).
- 5) a. Au cours de l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT), les cantons circonscrivent les SDA visées à l'art. 26 al. 1 et 2 OAT, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 al. 1 OAT). Ils fixent les SDA par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité ; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (art. 28 al. 2 OAT).
- b. Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des SDA ; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9 al. 1 OAT ; art. 30 al. 4 OAT).
- 6) a. À Genève, afin de garantir les SDA au sens de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, le DALE veille à ce que les terres propices à l'agriculture ne soient pas affectées à un usage autre que l'exploitation agricole ou horticole et, sur préavis de la direction générale de l'agriculture, prend les mesures

de sauvegarde à cet effet (art. 20 al. 3 de la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 – LaLAT – L 1 30).

b. La procédure d'adoption des plans des SDA est prévue dans le règlement d'application de la LaLAT du 1^{er} juillet 1992 (RaLAT – L 1 30.01 ; art. 8 et 9).

Un plan fixant le relevé des SDA du canton est établi en conformité avec les art. 26 à 30 OAT (art. 8 RaLAT). Après une enquête publique de trente jours permettant à toute personne intéressée de formuler ses observations (art. 9 al. 1 à 3 RaLAT), la mairie transmet au DALE son préavis sur le projet de plan et ce dernier examine si des modifications doivent être apportées au projet pour en tenir compte (art. 9 al. 1 à 3 RaLAT). Le DALE soumet alors le projet de plan des SDA et le dossier des observations au Conseil d'État qui adopte le plan en y apportant le cas échéant des modifications (art. 9 al. 4 RaLAT).

c. Le Conseil d'État est compétent pour abroger ou modifier le plan des SDA ; ces modifications ne sont plus soumises à une enquête publique au sens de l'art. 9 al. 1 à 3 RaLAT ; la décision est alors publiée dans la FAO (art. 9 al. 6 RaLAT).

7) En l'espèce, l'arrêté attaqué modifie les plans des SDA de l'ensemble du canton, si bien qu'il touche l'ensemble des communes et un nombre indéterminé de personnes. De plus, tel que rappelé par le Tribunal fédéral, les plans des SDA ne modifient pas l'affectation des terrains qu'il désigne (ATF 120 Ia 56 consid. 3c). Ils n'affectent pas la situation de l'individu, en lui imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer. En conséquence, la situation de la ville, en sa qualité de propriétaire, n'est pas affectée.

Pour ces motifs, l'arrêté du 24 juin 2014 ne peut être qualifié de décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA. Il en va de même du courrier, en tant qu'il se limite à reprendre le contenu de celui-ci et à en expliquer la portée.

De plus, la législation cantonale genevoise ne prévoit aucune procédure d'opposition à l'adoption ou à la modification des plans des SDA. Seule une mise à l'enquête publique (art. 2 al. 6 RaLAT) doit être respectée, mais uniquement lors de l'adoption de ceux-ci. Ainsi, en cas de modification, le Conseil d'État n'a pas l'obligation de requérir l'avis des communes concernées et peut exercer seul sa compétence.

Par conséquent, les actes portés n'étant pas sujet à recours, la chambre administrative n'est pas compétente pour connaître du présent litige.

Le recours doit être déclaré irrecevable.

- 8) Vu la nature et l'issue du litige, aucun émoulement ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 3 septembre 2015 par la Ville de Genève contre l'arrêté du Conseil d'État du 24 juin 2015 et le courrier du Conseiller d'État en charge du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 13 juillet 2015 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émoulement, ni alloué d'indemnité de procédure ;

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 la Ville de Genève, au Conseil d'État, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à l'office fédéral de l'agriculture, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial, ARE.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

J. Balzli

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :