

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4555/2008-LCI

ATA/457/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 29 juin 2010

dans la cause

ELECTRO-MATÉRIEL S. A.

représentée par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

**Recours contre la décision de la commission cantonale de recours en matière
administrative du 9 mars 2009 (DCCR/186/2009)**

EN FAIT

1. Elektro-Material AG, de siège à Zurich a une succursale à Genève Electro-Matériel S.A. (ci-après : Electro-Matériel) Elle est active dans le commerce de matériel électrique et emploie cinquante-quatre personnes dans ses locaux situés, 14, rue Eugène-Marziano aux Acacias.

Cette parcelle est bordée d'un côté par la rue Eugène-Marziano, de l'autre par la rue Boissonnas et sur le troisième côté par la rue Le-Royer. Elle se trouve en zone industrielle et artisanale.

2. La Fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI) est propriétaire de la parcelle feuille 88 de la commune de Genève-Plainpalais sur laquelle est édifié le bâtiment abritant les locaux précités et portant le n° 2627.

En 1964, la FTI a concédé un droit de superficie sur ce bien-fonds, pour une durée de nonante ans. Ce droit a été immatriculé au Registre foncier sous n° 2652 de la commune de Genève-Plainpalais, avec la date de son transfert à Electro-Matériel en 1990.

Le 20 décembre 2006, Electro-Matériel a cédé son droit de superficie à Amerdon Developments Ltd avec le projet de devenir locataire de celle-ci. La FTI a approuvé cette cession et renoncé à l'exercice de son droit de préemption légal après avoir été informée du projet d'Electro-Matériel qui sera exposé ci-dessous.

3. En mai 2007, le Conseil d'Etat a approuvé le "Masterplan" relatif à l'aménagement du secteur La Praille-Acacias-Vernets (ci-après : PAV). Celui-ci prévoit que la presque totalité de la parcelle n° 2627 devra être affectée à un parc public.

4. En raison du développement de ses activités, Electro-Matériel a déposé le 4 avril 2008 deux requêtes en autorisation de construire auprès du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI). La première, enregistrée sous n° DD 102040, porte sur la construction d'un bâtiment contigu à celui existant et la seconde, enregistrée comme demande préalable sous n° DP 18'080, a trait à la surélévation du bâtiment existant et à l'extension de celui-ci.

Dans le cadre de l'instruction de ces requêtes, le DCTI a recueilli les préavis suivants, tous défavorables :

- le 20 mai 2008 de la FTI : le projet se situait dans le périmètre du PAV dont il convenait de conserver les fortes possibilités de densification ;

- le 19 juin 2008 de la Ville de Genève : le projet allait à l'encontre du PAV et prévoyait l'agrandissement d'un bâtiment situé sur un espace vert. S'il était autorisé, il tendrait à geler la situation ;
 - le 11 août 2008, de la direction générale de l'aménagement du territoire : le projet, pour les mêmes raisons que celles énoncées ci-dessus, compromettrait les objectifs d'urbanisme relatifs au développement du secteur.
5. Le 9 septembre 2008, le DCTI a rendu deux décisions distinctes refusant les autorisations sollicitées, comportant des motivations identiques. Le DCTI faisant siens les préavis défavorables précités. Ces refus étaient fondés sur 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) car les projets de la recourante compromettaient les objectifs d'urbanisme de l'Etat. Le bâtiment projeté serait implanté sur un emplacement destiné à devenir un parc public.
6. Le 10 octobre 2008, Electro-Matériel a recouru contre ces deux décisions auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions, devenue depuis lors la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission). Elle a conclu à l'annulation des deux refus du DCTI. A l'occasion de l'instruction de ces demandes, la FTI avait émis un préavis défavorable en des termes ambigus. La recourante critiquait la décision du DCTI qui rappelait les objectifs du PAV, à savoir la densification de l'espace bâti et l'accueil de nouveaux emplois, alors qu'il s'agissait de créer un espace public sur sa parcelle, ce qui était en contradiction avec le plan directeur cantonal qui liait les autorités (art. 9 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). Sa parcelle se trouvait dans des zones à vocation industrielle et artisanale et le DCTI ne pouvait, par le biais d'un refus conservatoire, poursuivre un objectif qui n'était stricto sensu un objectif d'urbanisme contraire au plan directeur cantonal. Le DCTI devait respecter ce dernier. Une application extensive de l'art. 13B LaLAT, qu'autoriserait l'interprétation excessivement large de la notion d'objectifs d'urbanisme, était inconstitutionnelle et contraire à la garantie de la propriété.

Enfin, les refus du DCTI étaient en contradiction avec les engagements pris envers Electro-Matériel par l'Etat au travers de la FTI et découlant, en particulier du droit de superficie. Même si la FTI avait une existence juridique propre, elle était chargée de la gestion des zones industrielles et placée sous la surveillance du département de l'économie et de la santé devenu depuis lors, le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (art. 9 al. 2 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 5 décembre 2005 - ROAC - B 4 05.10). La FTI avait approuvé la cession du droit de superficie à Amerdon Developments Ltd, société propriété du même groupe qu'Electro-Matériel, et ce droit lui accordait la possibilité d'ériger des constructions à vocation industrielle

ou artisanale, ce que l'Etat ne pouvait pas supprimer unilatéralement pour rendre une parcelle inconstructible. La recourante sollicitait en outre que les dossiers soient renvoyés au DCTI pour qu'il complète l'instruction et délivre les autorisations requises.

La commission ayant ouvert deux procédures, les a jointes sous le numéro A/4555/08. Elle a procédé à l'audition des parties le 19 février 2009. Le groupe de travail s'occupant du secteur où se situaient les locaux de la recourante avait tenu une séance de travail le 15 décembre 2008. Les futurs « pockets parcs » pourraient encore être déplacés et leur emplacement définitif tiendrait compte des superficiaires actuels et du développement de la zone. L'architecte de la recourante a relevé à cette occasion que l'avant-projet de loi modifiant le régime des zones dans le périmètre du PAV avait été publié dans la Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO). Un délai au 26 janvier 2009 était fixé pour déposer des observations. Selon cet avant-projet, l'ensemble du périmètre englobant la parcelle de la recourante se trouvait en zone de développement 2, aucune affectation particulière n'étant prévue pour ladite parcelle.

Selon le représentant du DCTI, l'ensemble du périmètre du PAV était inclus dans un périmètre d'aménagement coordonné, explicité par la fiche n° 2.20 du plan directeur cantonal, de sorte qu'il n'existait aucune contradiction avec ce dernier. Le DCTI avait pour pratique de refuser toutes les autorisations relatives à des projets d'une certaine ampleur relatifs à tout le périmètre du PAV, en opposant à ceux-ci un refus conservatoire. L'avant-projet évoqué prévoyait notamment la création d'espaces verts et la parcelle de la recourante se situerait peut-être en espace de verdure. Un tel espace ne faisait pas partie à proprement parler d'une zone mais il s'agissait d'un vide, par opposition aux parties construites. Quant à la prise de position de la FTI lors du transfert du droit de superficie, elle était irrelevante car celle-ci n'était pas l'autorité compétente pour la délivrance d'autorisations de construire d'une part, et parce que la situation juridique entre cette prise de position et le refus du DCTI avait changé d'autre part, ce que la recourante a contesté.

7. Le 15 décembre 2008, le DCTI a mis à l'enquête publique le projet de loi modifiant les limites de zones.
8. Par décision du 9 mars 2009, la commission a rejeté le recours. Les conditions d'application de l'art. 13B al. 1 LaLAT étaient satisfaites par référence à un récent arrêt du Tribunal administratif (ATA/45/2008 du 5 février 2008). D'après les dernières modifications du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007, le périmètre du PAV était l'un des périmètres d'aménagement coordonné. Selon le plan n° 29'712 annexé au projet de loi, la parcelle litigieuse était incluse dans le secteur E situé en zone de développement 2. Les autorisations sollicitées avaient été refusées pour préserver la possibilité de

créer un espace public sans que la réalisation de ce parc ne soit certaine. Ces « pockets parcs », soit ces espaces de verdure, n'étaient pas encore définitivement situés puisque leur implantation devrait être précédée de l'adoption de plans de détails. La création de ceux-ci entraine dans la notion d'urbanisme qui devait s'entendre au sens large.

Enfin, sans le dire explicitement, la recourante reprochait à la FTI, respectivement à l'Etat, d'avoir contrevenu au principe de la bonne foi au moment du transfert du droit de superficie. Toutefois, la FTI n'étant pas une autorité et n'ayant pas la compétence d'octroyer les autorisations de construire ; ce principe ne trouvait donc pas application.

9. Par un seul acte posté le 8 avril 2009, Electro-Matériel a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif en concluant à l'annulation de celle-ci et en reprenant ses développements et conclusions.

Le contenu du "Masterplan", qui n'était qu'une étude d'aménagement selon le Tribunal administratif, était dépassé. Selon l'avant-projet de loi précité, le périmètre dans lequel se trouvait sa parcelle était en zone de développement 2, dévolue à une affectation mixte de logements, d'activités tertiaires, pour des entreprises sans nuisances ou moyennement gênantes avec une nette prédominance d'activités. Il n'était donc pas question d'une zone de verdure à cet endroit. Le motif fondant les décisions conservatoires était caduc. L'affectation de la parcelle litigieuse ne serait définie que dans de nombreuses années car une fois le texte de loi adopté par le Grand Conseil, il appartiendrait encore au Conseil d'Etat de fixer la procédure spécifique d'adoption du plan directeur du quartier PAV. Vu la lenteur du processus d'élaboration des différents plans, une décision de refus conservatoire dans ces conditions était inadmissible et la privait des facultés de construire, en violation des principes de la proportionnalité et de la garantie de la propriété.

10. Le 2 juin 2009, la commission a produit son dossier.
11. Le 30 juin 2009, le DCTI a conclu au rejet du recours en maintenant que les conditions d'un refus conservatoire étaient réunies. Le but de celui-ci étant de maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation.

S'agissant de l'avancement de la procédure, le projet de modification des limites de zones, suite à l'adoption du "Masterplan" en mai 2007, avait été mis à l'enquête publique du 15 décembre 2008 au 26 janvier 2009. La parcelle litigieuse, classée dans le secteur E "Acacias Ouest", se trouvait en zone de développement 2 dévolue à une affectation mixte qui, à teneur de l'art. 5 al. 8 du projet de loi, précisait qu'elle pouvait accueillir "des logements, des équipements publics et des espaces verts".

Cela étant, la création d'espaces verts rentrait parfaitement dans le cadre de ce que prévoit le plan directeur cantonal (ci-après : PDC).

En effet, le PDC envisageait pour le quartier Praille-Acacias-Vernets un périmètre d'aménagement coordonné dans l'agglomération (ci-après : PAC). La fiche 2.20 relative à ce PAC prévoyait justement notamment d'améliorer la qualité paysagère du site, planifier des espaces verts, fixer des objectifs environnementaux. En outre, toujours selon cette fiche, les principes et objectifs d'aménagement pour ce site sont notamment la création et requalification des espaces publics.

12. Invitée à présenter d'éventuelles observations, la recourante a produit trois pièces complémentaires mais a renoncé à déposer une écriture.
13. Le 17 décembre 2009, le juge délégué a écrit au DCTI aux fins de savoir si une mise à l'enquête d'un projet d'affectation précis pour chaque parcelle avait été effectuée, une autre cause étant pendante devant le tribunal de céans et semblant poser un problème identique.
14. Le 18 décembre 2009, le DCTI a répondu que le référendum contre le préavis favorable de la Ville de Genève ou le projet de modification des limites de zones avait abouti et que la votation populaire était prévue en mars 2010. Le projet de loi de modifications de zones n'avait pas été déposé au Grand Conseil mais il le serait vraisemblablement à la suite de cette votation. Il pourrait l'être également avant celle-ci.
15. Le 6 janvier 2010, le Conseil d'Etat a diffusé un communiqué de presse selon lequel la votation communale fixée le 7 mars 2010 avait été annulée en raison de pourparlers entre l'ASLOCA, le comité référendaire, une délégation du Conseil d'Etat et les trois communes concernées, soit Genève, Carouge et Lancy.
16. Le 15 janvier 2010, soit dans le délai qui avait été fixé aux parties pour leurs éventuelles ultimes observations, la recourante a persisté intégralement dans sa position et ses conclusions. Le délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 4 LaLAT était suspendu, notamment en cas de référendum municipal ou cantonal. Or, selon le courrier du DCTI du 18 décembre 2009, le référendum avait abouti en Ville de Genève. Toutefois, celui-ci serait devenu caduc car le Conseil d'Etat avait décidé de modifier l'avant-projet de loi de modification du régime des zones, de manière à tenir compte des desiderata des auteurs du référendum, à savoir construire davantage de logements. L'aménagement d'un jardin public apparaissait étranger à la controverse. La recourante ne voyait pas en quoi ses projets d'extension étaient susceptibles de contrecarrer des objectifs d'urbanisme cantonaux.
17. Le 8 mars 2010, le juge délégué a écrit au Président du DCTI car des pourparlers auraient été conduits par ses soins avec les référendaires afin de tenir

compte des vœux de ces derniers, soit d'augmenter la proportion de logements prévus dans le périmètre du PAV, raison pour laquelle les électeurs de la Ville de Genève ne seraient pas appelés à voter quand bien même le referendum avait abouti.

18. Le 6 avril 2010, le président du DCTI a répondu que la récente convention avec les référendaires ne modifiait pas le projet initial concernant la parcelle en cause dans la présente procédure. Il résultait des discussions avec les référendaires que les besoins en logement étaient accrus, raison pour laquelle un objectif supplémentaire avait été ajouté au projet initial dans l'ensemble du périmètre du PAV consistant à créer un nouveau logement pour un nouvel emploi. Cet objectif pourrait avoir une incidence par rapport à la parcelle en cause dans la mesure où celle-ci pourrait éventuellement être affectée à la création de logement. Cette nouvelle affectation nécessitait comme celles prévues jusqu'ici, la modification du régime des zones. Par ailleurs, les projets de la recourante étaient de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme de sorte que les conditions d'application de l'art. 13B LaLAT étaient réalisées. En conséquence, le DCTI persistait dans les termes et conclusions de sa décision de refus conservatoire du 9 septembre 2008 de même que dans ses écritures des 30 juin et 18 décembre 2009.
19. Le 30 avril 2010, le conseil de la recourante a relevé que dans l'une et l'autre des hypothèses envisagées par l'Etat, le projet de valorisation de la parcelle par l'extension des locaux à affectation industrielle et artisanale, serait contraire aux objectifs poursuivis par celui-là. Ce dernier continuait à recourir au conditionnel. La recourante persistait à conclure à l'annulation du refus du département puisque de toute manière le projet de loi de modification du régime des zones restait trop vague pour déterminer l'affectation précise de la parcelle, seules les grandes lignes de l'aménagement d'un périmètre global étant fixées - et cela conformément à la nature même d'un plan d'affectation. Jusqu'ici il n'avait jamais été question que, dans le secteur où se situait la parcelle où EM Electro-Matériel S.A. exerçait ses activités, les activités industrielles et artisanales soient bannies. Elle contestait que son projet de valorisation soit contraire aux objectifs d'aménagement de l'Etat.
20. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. A teneur de l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Les plans d'affectation règlent les modes d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT).

3. Les autorités cantonales et communales veillent, dans les limites de leurs compétences, à coordonner leurs efforts pour atteindre les buts fixés par la législation fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire (art. 2 al. 1 LaLAT).

Les plans d'affectation du sol doivent être conformes au plan directeur cantonal (ci-après : PDC) et à son concept de l'aménagement cantonal. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé (art. 11 al. 1 LaLAT).

4. Le tribunal de céans a déjà jugé que le "Masterplan" concernant le périmètre du PAV était une étude d'aménagement et non un plan d'affectation du sol au sens des art. 11 ss LaLAT (ATA/456/2008 du 5 février 2008).

5. L'art. 13B LaLAT, entré en vigueur le 29 mai 2004, a la teneur suivante :

¹ 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 une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

² Il ne peut s'écouler plus de 2 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 12 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.

³ 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.

⁴ Le délai cité à l'al. 2 est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal.

⁵ En zone de développement affectée à l'équipement public, le délai à l'échéance duquel le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon

les normes de la zone de fond est fixé par l'art. 30A, al. 3, aux conditions fixées par cette disposition".

6. Les deux refus du DCTI remontant au 9 septembre 2008, le délai de deux ans précité instauré par l'art. 13B al. 2 LaLAT n'est pas échu. Il n'est en l'espèce pas davantage suspendu en application de l'art. 13B al. 4 LaLAT puisque par arrêté du 23 décembre 2009, le Conseil d'Etat a annulé la votation municipale qui avait été fixée au 7 mars 2010 au sujet du préavis favorable du Conseil municipal de la Ville de Genève concernant le PL 20712 relatif à l'aménagement du périmètre du PAV et modifiant les limites de zones sur le territoire des villes de Genève, Carouge et Lancy.

7. Que l'Etat envisage d'implanter sur la parcelle de la recourante, actuellement en zone industrielle et artisanale, un parc public ou d'affecter celle-là à la construction de logements, il poursuit dans les deux cas un objectif d'urbanisme au sens large, dont la réalisation impliquera une modification du régime des zones, ce qu'a expressément admis le président du DCTI dans son dernier courrier du 6 avril 2010.

Il n'est ainsi pas nécessaire qu'il existe un plan d'affectation pour qu'un refus conservatoire puisse être opposé à un requérant et, ainsi que le tribunal de céans l'a déjà jugé, il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés (ATA/45/2008 précité).

8. Enfin, pour les raisons énoncées par le DCTI dans sa réponse au recours du 30 juin 2009, lesdits objectifs ne sont nullement contraires au PDC.

9. Toute l'argumentation développée par la recourante au sujet du droit de superficie relève du droit privé, dont le tribunal de céans ne peut connaître (ATA/277/2010 du 27 avril 2010 ; ATA/450/2009 du 15 septembre 2009).

10. En conséquence, le recours sera rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1000.- sera mis à la charge d'Electro-matériel S.A. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 8 avril 2009 par Electro-Matériel S.A. contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative du 9 mars 2009 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge d'Electro-Matériel S.A. un émolument de CHF 1'000.- ;

dit qu'aucune indemnité de procédure ne sera allouée à Electro-Matériel S.A. ;

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 Bruno Mégevand, avocat de la recourante, au département des constructions et des technologies de l'information ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

F. Glauser

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :