du 7 décembre 1999

dans la cause

COMMUNE DE VEYRIER
représentée par Me Pierre-Louis Manfrini, avocat

et

LA NOUVELLE SOCIÉTÉ DES TENNIS DE CHAMPEL S.A. et
LE TENNIS-CLUB DE GENEVE-CHAMPEL
représentés par Me Nicolas Peyrot, avocat

contre

GRAND-CONSEIL

et

WWF SUISSE ET WWF SECTION DE GENÈVE

A/74/1999-GC
A/75/1999-GC

EN FAIT

1. Le Grand Conseil a adopté le 23 janvier 1997 une loi L 7471 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Veyrier, en rejetant une opposition formée par la section genevoise du WWF.

   Dite loi a été publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après: FAO) le 31 janvier 1997, le délai référendaire échéant le 12 mars suivant.

2. Par arrêté du 17 mars 1997, le Conseil d'Etat a constaté qu'aucun référendum n'avait été déposé dans le délai et a décrété la loi L 7471 exécutoire dès le lendemain de sa promulgation, laquelle a eu lieu par publication dans la FAO du 21 mars 1997.

3. Le WWF-Suisse et sa section de Genève (ci-après: le WWF) ont recouru le 5 mai 1997 contre cette loi auprès du Tribunal fédéral, lequel s'est déclaré incompétent et a renvoyé la cause au Tribunal administratif.

4. Par arrêt du 26 mai 1998, celui-ci a rejeté le recours du WWF.

5. Celui-ci a formé contre cet arrêt un recours de droit public et de droit administratif auprès du Tribunal fédéral, auprès duquel la cause est actuellement pendante.

6. Le 5 novembre 1998, le Grand Conseil a adopté une loi L 7846-I abrogeant la loi L 7471. L'idée à l'origine de cette abrogation était l'ouverture d'une nouvelle étude permettant de prendre en compte les distances légales des constructions par rapport aux lisières de la forêt et aux rives de l'Arve (projet de loi PL 7846-I, Mémorial des séances du Grand Conseil 1998, p. 2491).

   Aux députés qui se sont offusqués du procédé consistant à abroger un plan d'affectation sans observer les mêmes règles que celles présidant à son adoption, soit notamment la procédure de consultation des autorités et personnes concernées, d'autres députés ont répondu que le recours du WWF contre la loi L 7471 avait effet suspensif, ce qui donnait au Grand Conseil la faculté de retirer cette dernière.

7. La loi L 7846-I a été publiée dans la FAO une première fois le 13 novembre 1998, avec mention du délai référendaire expirant le 23 décembre suivant. Une deuxième publication a eu lieu le 30 décembre 1998, accompagnée de l'arrêté de promulgation du Conseil d'Etat de la veille, décrétant la loi exécutoire dès le lendemain de cette nouvelle publication.

8. La commune de Veyrier a recouru le 27 janvier 1999 auprès du Tribunal administratif contre la loi L 7846-I en requérant son annulation. La L 7846-I avait été adoptée par le Grand Conseil sans aucune procédure de consultation au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30). Elle abrogeait de la sorte la loi L 7471 en violant le principe du parallélisme des formes. L'effet dévolutif du recours formé par le WWF à l'encontre de la L 7471, qui s'était prolongé depuis la première procédure devant le Tribunal fédéral, aurait dû empêcher le Grand Conseil de se saisir à nouveau de cette loi en l'abrogeant.

9. A la même date, la Nouvelle Société des tennis de Champel S.A., propriétaire des terrains et des installations sportives, et le Tennis-Club de Genève-Champel, exploitant (ci-après : les clubs) ont recouru contre la loi L 7846-I en lui faisant essentiellement grief de n'avoir pas respecté les dispositions sur l'adoption des plans d'affectation. La loi L 7846-I remettait en cause la possibilité de procéder à des travaux que la loi L 7471 leur avait permis de projeter.

10. Par courrier du 16 février 1999, le Tribunal fédéral a informé la juridiction de céans qu'il confirmait la suspension de la procédure concernant la loi L 7471 et attendait d'être informé des suites du présent litige.

11. Le WWF a répondu le 22 mars 1999 en soutenant pour l'essentiel que la loi L 7471 n'était jamais entrée en vigueur, vu le recours déposé à son encontre, et que le Grand Conseil avait donc conservé la faculté de la retirer.

12. Dans sa réponse du 29 mars 1999, le Grand Conseil a soutenu la même argumentation, ce qui impliquait que la loi L 7846-I était soustraite à la compétence du Tribunal administratif. Il découlait de la non-entrée en vigueur de la loi L 7471 qu'elle pouvait être retirée par

l'autorité dont elle émanait, et ce même en cours d'instance.

13. Par décision du président du Tribunal administratif du 20 avril 1999, les recours de la commune de Veyrier (cause A/74/99- GC) et les clubs (cause A/75/99 - GC) ont été joints.

14. Dans leurs écritures de réplique et de duplique, les parties ont repris leurs arguments précédents.

EN DROIT

1. Le présent litige met en scène deux normes adoptées par l'autorité intimée, la seconde abrogeant la première. Les recourants contestent la compétence de ladite autorité pour adopter la norme abrogatoire et la procédure d'adoption de cette dernière.

L'autorité intimée conteste la compétence du tribunal de céans pour connaître du présent litige, la loi L 7846-I n'étant pas soumise à sa juridiction.

La commune de Veyrier dispose de la qualité pour recourir contre la loi L 7846-I dans la mesure où celle-ci devrait être considérée comme un plan d'affectation au sens de la LALAT (art. 35 al. 3 LALAT). Cela est également vrai pour les clubs de tennis, dans la mesure où l'article 33 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) prescrit aux cantons d'aménager, contre les plans d'affectation, une voie de recours au moins aussi large que celle reconnue devant le Tribunal fédéral en recours de droit administratif, dans le cadre duquel un intérêt de fait est suffisant, si la personne touchée est atteinte avec une intensité plus grande par la mesure entreprise que l'ensemble des citoyens, et si elle a un intérêt pratique à l'admission du recours (art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 OJ - RS 173.110; ATF 121 II 461). En l'espèce, les clubs de tennis, propriétaires et exploitants des terrains et des installations sises dans le périmètre concerné, ont vu s'ouvrir la possibilité, par le biais de la loi L 7471, de procéder à des travaux que la loi L 7846-I rendrait à nouveau impossibles. Ils remplissent de la sorte manifestement les conditions précitées et la qualité pour agir doit leur être reconnue

s'il s'avère que la loi entreprise a le caractère d'un plan d'affectation.

La question de la compétence du tribunal de céans dépend elle aussi de la qualification à donner à cette loi, les actes du Grand Conseil n'étant en principe pas soumis au contrôle du Tribunal administratif, sauf en ce qui concerne par exemple le cas des plans d'affectation (art. 35 al. 1 LALAT).

2. Il convient donc en premier lieu d'examiner la nature des deux normes en question.

a. La norme abrogée, la loi L 7471, est un plan d'affectation au sens de l'article 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30). Les parties ne contestent pas ce point précis. Indépendamment du contenu matériel de cette norme, il s'agit d'une loi au sens formel, celle-ci étant adoptée par le pouvoir législatif et soumise au référendum facultatif (art. 16 al. 6 LALAT; art. 53 Constitution genevoise - A 2 00; Pierre MOOR, Droit administratif, Berne 1994, vol. I, n° 2.1.2.2, p. 49).

Publiée une première fois le 31 janvier 1997, elle l'a été à nouveau le 21 mars 1997, accompagnée cette fois de l'arrêté de promulgation du Conseil d'Etat, fixant son entrée en vigueur le lendemain de cette seconde publication, soit le 22 mars 1997.

Dès cette date, la L 7471 avait force de loi et, en vertu du principe de sa suprématie, elle liait l'autorité dont elle était issue au même titre que tous ses destinataires (P. MOOR, op. cit., vol. I n° 4.1.2, p. 316).

Exécutoire et entrée en vigueur, la L 7471 a rendu effectif le changement de zones qu'elle instituait. Le principe du parallélisme des formes obligeait donc le Grand Conseil à observer pour la modifier les mêmes règles que celles ayant présidé à son adoption, condition qui demeure valable, que l'on parle en l'espèce d'abrogation ou de modification (P. MOOR, op. cit., vol. I n° 2.2.1.2, p. 82, et n° 2.5.2.2 p. 169).

b. La thèse principalement soutenue par l'autorité intimée consiste à revêtir la L 7846, adoptée le 5 novembre 1998, d'une nature particulière visant à

permettre le retrait d'une norme déjà précédemment adoptée par lui mais non encore en vigueur.

Or, comme il vient d'être dit, la L 7471 est entrée en vigueur le 22 mars 1997, ce sur quoi le recours ultérieur du WWF ne saurait avoir eu d'influence. On peut admettre que la procédure judiciaire ait eu pour effet de suspendre l'applicabilité de la loi, mais non pas qu'il ait supprimé le caractère de suprématie qui lui était attaché dès son entrée en vigueur, voire même déjà dès son adoption.

Il ne paraît pas concevable que le dépôt du recours donne provisoirement au Grand Conseil le pouvoir d'abroger ou de retirer une loi sans observer la règle du parallélisme des formes, pouvoir qu'il n'aurait pas eu dans le délai qui s'est écoulé avant le recours du WWF.

c. Le lien que l'autorité intimée tente de faire entre l'abrogation de la L 7471 et le retrait par une autorité administrative d'une décision soumise à un contrôle judiciaire (art. 67 al. 2 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), n'est pas pertinent. Si une telle possibilité est donnée à une autorité administrative dans certaines conditions, la décision, dans le cadre d'une procédure de recours ordinaire, n'acquiert aucun caractère exécutoire dès lors qu'elle est soumise à l'effet suspensif du recours. Et quand bien même le retrait en cours de procédure d'une décision entrée en force a pu être admis, au motif qu'il serait "illogique d'interdire à l'autorité intimée de reconnaître d'elle-même s'être trompée, alors que l'autorité de recours aurait par ailleurs l'obligation de sanctionner une éventuelle erreur en annulant ou en modifiant la décision initiale" (ATA Grin du 1er décembre 1992, publié in RDAF 1993 p. 122), cette liberté vise à permettre le redressement d'une mauvaise application de la loi, en vertu du principe de sa suprématie : la loi s'impose à tous et impose le souci de son application la plus juste possible.

Or, le retrait ou la révocation d'un plan d'affectation n'a pas été prévu par la LALAT. Il ne s'agit cependant pas, comme le soutient l'autorité intimée, d'une lacune provenant de la difficulté à réglementer de façon exhaustive le domaine complexe des plans d'affectation, et qu'il conviendrait de combler par application de l'article 67 alinéa 2 LPA (auquel renvoie l'article 35 alinéa 5 LALAT). Sur ce point précis,

l'autorité intimée omet le fait essentiel que la L 7846-I ne visait pas à redresser une décision soumise à la loi, mais la loi elle-même. Il n'y a dans ce domaine aucune lacune, puisque l'institution permettant de "révoquer" ou de "retirer" une loi est l'abrogation, dont les règles ont déjà été évoquées. Certes l'autorité judiciaire peut déclarer nulle une disposition légale, l'exigence du parallélisme des formes n'ayant alors pas cours, mais c'est précisément la fonction des tribunaux de contrôler la conformité des lois à l'ordre supérieur, lorsque la Constitution ou la loi leur en donne compétence. En revanche, il n'est pas dans la compétence du pouvoir législatif d'exercer un contrôle judiciaire sur les normes qu'il édicte. Sa fonction est de les adopter, de les modifier, et cas échéant de les abroger.

L'autorité intimée est d'ailleurs parfaitement consciente de ces principes, puisqu'elle fait elle-même la distinction entre un plan d'affectation entré ou non en force, en admettant dans le premier cas les exigences liées au parallélisme des formes. Or, comme déjà relevé, la L 7471 était entrée en vigueur avant le dépôt du recours.

3. Le tribunal de céans sera donc amené à constater que la loi L 7846 adoptée le 5 novembre 1998 est un plan d'affectation du sol au sens de l'article 12 LALAT, modifiant la loi L 7471, et qu'en ce sens, elle viole l'article 16 LALAT, s'agissant notamment de l'absence de mise à l'enquête et de procédure d'opposition - ce qui a évidemment eu pour conséquence que les recourants ont été privés de cette voie de droit préalable au recours devant le tribunal de céans. Dans ces conditions, le Tribunal administratif est compétent pour connaître du présent litige (art. 35 al. 1 LALAT). Les recours seront donc admis et la loi L 7846-I sera annulée.

4. Une indemnité de procédure de CHF 3'000.- sera allouée à la commune de Veyrier. Une indemnité de procédure de CHF 3'000.- sera également octroyée à la Nouvelle Société des tennis de Champel S.A. et au Tennis-Club de Genève-Champel, à la charge de l'Etat de Genève.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 27 janvier 1999 par la commune de Veyrier, par la Nouvelle Société des Tennis de Champel S.A. et Le Tennis-Club de Genève-Champel contre la loi L 7846 adoptée par le Grand Conseil le 5 novembre 1998;

au fond :

les admet;

annule la loi L 7846-I adoptée le 5 novembre 1998 par le Grand Conseil;

alloue d'une part à la commune de Veyrier une indemnité de CHF 3'000.- et CHF 3'000.- à la Nouvelle Société des tennis de Champel ainsi qu'au Tennis-Club de Genève-Champel d'autre part, à la charge de l'Etat de Genève;

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 Me Pierre-Louis Manfrini, avocat de la commune de Veyrier, à Me Nicolas Peyrot, avocat des clubs intimés, au Grand Conseil ainsi qu'au WWF Suisse, et au WWF Suisse, section de Genève.

Siégeants : M. Schucani, président, M. Thélin, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, M. Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le président :

V. Montani D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :

Mme M. Oranci