

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2819/2022 LCI

JTAPI/246/2024

**JUGEMENT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**DE PREMIÈRE INSTANCE**

du 20 mars 2024

dans la cause

A\_\_\_\_\_, représenté par Me Alexandre BÖHLER, avocat, avec élection de domicile

contre

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OFFICE DE L'URBANISME**

---

## EN FAIT

1. A\_\_\_\_\_ (ci-après : l'institut) est propriétaire des parcelles n<sup>os</sup> 1\_\_\_\_\_, 2\_\_\_\_\_, 3\_\_\_\_\_, 4\_\_\_\_\_, 5\_\_\_\_\_, 6\_\_\_\_\_, 7\_\_\_\_\_ et 8\_\_\_\_\_ de la commune de B\_\_\_\_\_, sur lesquelles se situe son campus.
2. Le 17 décembre 2020, l'office de l'urbanisme (ci-après : SPI) a déposé un projet de plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) concernant les parcelles précitées, portant la référence n° 9\_\_\_\_\_.
3. Les 1<sup>er</sup> avril et 10 mai 2022, l'institut a demandé au SPI de l'autoriser à consulter le dossier relatif au projet de PLQ, en application de l'art. 44 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
4. Le 19 mai 2022, le SPI a mis à disposition de l'institut un classeur fédéral de pièces pour consultation.
5. Le 9 juin 2022, l'institut a requis l'autorisation de consulter le dossier complet, listant les pièces qui manquaient manifestement dans le classeur qui lui avait été remis.
6. Le 6 juillet 2022, le SPI a refusé l'accès au dossier complet, se fondant sur l'art. 26 al. 2 let. c de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08).
7. Le 18 juillet 2022, l'institut a demandé au SPI de se prononcer sous l'angle de la LPA et non de la LIPAD, qu'il n'avait pas invoquée.
8. Le 23 août 2022, le SPI a transmis à l'institut les procès-verbaux des deux séances de concertation avec les habitants, qui avaient eu lieu les 1<sup>er</sup> décembre 2015 et 14 octobre 2020.

Concernant le reste du dossier relatif au PLQ, aucune autorité n'était appelée à prendre de décision à ce stade du projet. À teneur de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), après l'enquête publique, le département du territoire (ci-après : le département) devait transmettre à la commune les observations reçues. L'autorité municipale devait ensuite communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception desdites observations. Il s'agissait d'une simple prise de position du Conseil municipal à destination du département, qui n'avait pas de valeur contraignante envers l'institut. Celle-ci ne consacrait aucune mesure individuelle ou concrète touchant à ses droits ou obligations et ne constituait ainsi pas une décision au sens de l'art. 4 LPA. La délibération future du Conseil municipal était un acte de portée purement interne à l'administration, de sorte que les règles de procédure administrative ne s'appliquaient pas. La requête de l'institut devait ainsi être traitée sous l'angle de la LIPAD.

En l'occurrence, une étude complémentaire de mobilité était en cours sur les mesures d'accompagnement au concept d'accessibilité de l'institut. Le résultat de

cette étude serait transmis à la commune avec les observations reçues et leurs réponses, afin qu'elle délivre son préavis en pleine connaissance de cause. Ces pièces seraient alors mises à disposition de l'institut. Dans l'intervalle, l'intérêt public s'opposait à la communication de ces documents pour préserver le bon déroulement de la procédure et l'intérêt du Conseil municipal à prendre position sans risque d'entrave, ce qui justifiait l'exception de l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD. L'accès au dossier était ainsi simplement différé.

9. Par acte du 5 septembre 2022 adressé au Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), l'institut a recouru contre le courrier du SPI du 23 août 2022, concluant à son annulation, à être autorisé à consulter l'intégralité du dossier relatif au PLQ n° 9\_\_\_\_\_ et à ce qu'il soit ordonné au SPI de mettre ledit dossier à sa disposition.

En sa qualité de propriétaire des parcelles concernées par le PLQ, il disposait de la qualité pour recourir contre l'acte attaqué, une décision incidente au sens de l'art. 4 al. 2 LPA, dans la mesure où il rejetait sa demande de consultation du dossier au sens de l'art. 44 al. 1 LPA.

Le Conseil d'État allait, suivant le mécanisme d'adoption des PLQ, devoir se prononcer. Dans l'intervalle, puisque le SPI élaborait ledit projet et détenait le dossier, c'était à son siège que la consultation requise devait avoir lieu.

Le SPI ne précisait pas si l'intérêt public dont il se prévalait était invoqué en application de l'art. 26 al. 1 LIPAD ou de l'art. 45 al. 1 LPA. Dans la première hypothèse, la procédure de médiation engagée auprès du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : le préposé) – actuellement suspendue comme dépendante du sort de la demande de consultation – trancherait l'exception invoquée par le SPI. Dans la seconde hypothèse, étant rappelé que la limitation du droit du justiciable de consulter les pièces de son dossier devait être interprétée restrictivement, seule l'existence d'un intérêt public important, qui serait lésé par la consultation, pouvait justifier des restrictions. Or, le SPI ne précisait pas quelle entrave pouvait résulter de la consultation du dossier ni quels en seraient les effets, puisqu'il soutenait que le préavis du Conseil municipal était un acte de portée purement interne à l'administration.

Il bénéficiait en revanche d'un droit constitutionnel à la consultation du dossier ainsi que d'un intérêt privé manifeste à savoir ce que l'administration préparait quant à l'aménagement de ses parcelles et à s'exprimer à ce propos, qui primait sur l'intérêt public invoqué à tort.

10. Par jugement du \_\_\_\_\_ 2022, rendu dans la cause A/2819/2022, l'autorité de céans a déclaré le recours irrecevable et l'a transmis à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) pour raison de compétence.

Quand bien même le recourant soulevait des griefs en lien avec la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et la LGZD, le litige concernait l'accès à un dossier sous l'angle de la LIPAD.

11. Par acte du 22 septembre 2022, l'institut a recouru auprès de la chambre administrative contre le jugement précité, concluant à son annulation, à ce qu'il soit dit que le tribunal était compétent pour connaître du recours du 5 septembre 2022 et à ce que la cause lui soit renvoyée pour instruction.

Le litige portait sur l'accès au dossier sous l'angle de la LPA. La LGZD était applicable et déterminait les voies de droit.

La LIPAD réglait le droit d'accès à des documents pour toute personne physique ou morale. Dès lors qu'il était également partie au sens de la LPA, ce qui n'était pas contesté, l'accès spécifiquement réservé aux parties devait s'appliquer, avec les règles de contentieux administratif qui s'ensuivaient. Tout autre raisonnement vidait l'art. 45 al. 4 LPA de son sens, puisque le recours immédiat prévu par cette disposition devait en réalité suivre la voie de la médiation prévue par la LIPAD.

12. Par arrêt du \_\_\_\_\_ 2022, rendu dans la cause ATA/10\_\_\_\_\_/2022, la chambre administrative a partiellement admis le recours et retourné la cause au tribunal pour nouveau jugement au sens des considérants.

Le recourant avait invoqué l'art. 44 LPA devant le tribunal, disposition qui fondait, selon lui, son droit d'accès au dossier. Il n'avait nullement traité la question de l'accès au dossier sous cet angle ni, en amont, celle de la qualité de partie de l'institut dans le cadre du processus d'adoption du PLQ en cause. Dès lors que cette compétence lui revenait, la cause devra lui être retournée pour statuer sur les griefs du recourant en lien avec l'application de la LPA.

13. Le 28 février 2023, le tribunal a procédé à un échange d'écriture entre les parties.
14. Dans ses observations du 2 mai 2023, le département, soit pour lui le SPI, a conclu principalement, à ce que le recours soit déclaré sans objet et à ce que la cause soit rayée du rôle, subsidiairement à son rejet, le tout sous suite de frais et dépens.

Le recourant avait en fin de compte pu avoir accès à l'ensemble du dossier. Dès lors, le recours était sans objet.

Il n'avait jamais refusé, par principe, l'accès au dossier mais en avait différé la mise à disposition du recourant une fois l'étude de mobilité complémentaire finalisée et les observations transmises par la commune. Il en allait ainsi de l'étude de mobilité complémentaire qui venait d'être finalisée et sur laquelle il s'agissait de laisser se pencher la commune B\_\_\_\_\_ afin que le département et cette dernière puissent arrêter une orientation pour la suite de la procédure du PLQ, avant de pouvoir présenter l'étude dans une séance avec le recourant et la lui remettre. Or, une telle séance étant en cours d'organisation.

La question de l'accès au dossier sous l'angle de l'art. 44 LPA dépendait de celle de la qualité de partie au sens de l'art. 7 LPA. Ainsi, sans qualité de partie dans le cadre du processus d'adoption du PLQ, il n'y avait pas de droit d'accès au dossier selon la LPA. Or, au stade de la procédure d'adoption du projet du PLQ concerné, à savoir après son enquête publique, aucune autorité n'était appelée à prendre de décision. Il

n'existait pas à proprement parler de dossier qui allait fonder une décision. Après l'enquête publique, le département était uniquement tenu de transmettre à la commune les observations reçues (art. 6 al. 4 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 ; LGZD - L 1 35). L'autorité municipale devait communiquer son préavis à destination du département, lequel n'avait pas de valeur contraignante envers le recourant. Il ne s'agissait pas d'une décision au sens de l'art. 4 LPA. La délibération que devrait prendre le Conseil municipal ne constituait qu'une étape dans la procédure d'adoption du PLQ et seul l'arrêté du Conseil d'Etat constituait une décision susceptible de recours. Dans l'intervalle, la délibération constituait un acte de portée purement interne à l'administration au sens de l'art. 2 let. a LPA, de sorte que les règles de procédure de la LPA n'étaient pas applicables à la requête de consultation du recourant. En conséquence, à ce stade, le recourant ne pouvait pas être considéré comme une partie et ne pouvait bénéficier des droits conférés par l'art. 44 LPA, même s'il était propriétaire de parcelles sises dans le périmètre du projet de PLQ concerné. Sa requête ne pouvait ainsi être traitée que sous l'angle de la LIPAD.

La Chambre administrative avait jugé que le fait que des recourants soient intervenus au cours de l'enquête publique ne permettait pas d'admettre qu'ils avaient épuisé la voie de l'opposition (ATA/408/2007 du 28 août 2007, consid. 5a).

Enfin, l'autorité pouvait interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigeaient en vertu de l'art. 45 LPA.

15. Dans ses observations du 25 mai 2023, le recourant a persisté dans ses conclusions et contesté avoir reçu un dossier complet. Il n'avait, par exemple, pas reçu les échanges intenses entre l'autorité intimée et la commune B\_\_\_\_\_. Le SPI admettait d'ailleurs attendre une détermination de cette dernière sur une étude de mobilité annoncée pour la fin de l'année 2022.

Dans son arrêt ATA/10\_\_\_\_\_/2022 précité, la chambre administrative avait expressément admis qu'il conservait un intérêt au recourant, dès lors que le litige portait sur le principe même de l'accès au dossier et concernait non seulement les pièces actuellement en mains du département, mais également des documents voués à être ajoutés au dossier. Dans ce même arrêt, la chambre administrative avait également admis sa qualité de partie.

A suivre le SPI, il préparait un projet de PLQ, le soumettait à l'enquête publique, recevait des observations, attendait une étude de mobilité et s'appropriait à préparer des réponses aux observations sans qu'à terme, aucune décision ne fut rendue. Cela confinait à l'art abstrait. Pendant la phase de préparation du PLQ, aucune décision ne devait être prise mais une fois celui-ci publié, une décision devait être prise. Il ne s'expliquait pas comment la décision de publier le PLQ au sens de l'art. 6 al. 6 LGZD pouvait ne pas être considérée comme une décision au sens de l'art. 44 LPA.

En dernier lieu, le SPI soulevait le spectre de l'art. 45 LPA mais ne justifiait nullement les motifs qui expliqueraient l'application de cette décision.

16. Par duplique du 19 juin 2023, le SPI a persisté dans ses conclusions et argumentaire.

Tous les documents que le recourant avait réclamé lui avaient été communiqués, s'ils existaient et faisaient partie du dossier du PLQ discuté ou étaient susceptibles d'y être ajoutés, avant même de les avoir communiquées au Conseil municipal de la commune. Par la suite, il avait fallu laisser à cette dernière un temps de réflexion sur le complément d'étude de mobilité avant de pouvoir organiser une séance avec le recourant. Dite séance entre le département, la commune et le recourant avait pu avoir lieu le 30 mai 2023 et à l'occasion de laquelle les résultats du complément d'étude de mobilité du 16 mai 2023 avaient été présentés. En fin de compte, le recourant avait eu accès à l'intégralité du dossier, les restrictions d'accès temporaire découlant de la lettre du 23 août 2022 – objet du présent recours - ayant été de fait levées. Il n'y avait donc plus d'intérêt à lui autoriser aujourd'hui la consultation de l'intégralité du dossier.

Si des échanges d'emails et/ou par téléphone avaient pu avoir lieu entre les autorités par la suite, il s'agissait de l'activité ordinaire de l'administration qui n'avait pas lieu de figurer au dossier du PLQ, dans lequel seuls les documents pertinents, servant au fondement de la décision devaient figurer.

Si la chambre administrative avait certes admis la qualité pour recourir et partant la qualité de partie du recourant, cela ne s'exerçait que dans le cadre de son recours devant cette autorité, mais pas de la qualité de partie au sens des art. 7 et 44 LPA puisqu'elle avait chargé le tribunal de trancher cette question.

Pour rappel, seul l'arrêté d'adoption du PLQ discuté par le Conseil d'État et les éventuels arrêtés statuant sur d'éventuelles oppositions, constitueraient à termes des décisions susceptibles de recours.

17. Le 10 janvier 2024, le recourant a transmis des observations complémentaires.

Le 15 décembre 2023, il s'était à nouveau adressé au département pour consulter un dossier complet en lien avec le PLQ, ce à quoi le SPI lui avait répondu qu'il était prêt à constituer, à bien plaisir, un dossier comprenant les pièces et échanges principaux entre les autorités et lui depuis sa dernière consultation. Cette consultation était intervenue le 9 janvier 2024 et il avait eu notamment accès à une analyse des risques du 1<sup>er</sup> décembre 2020, à un tableau de bord des études/analyses relatives au PLQ du 11 décembre 2022 et des échanges entre le SPI et l'office cantonal des transports d'une part, et C\_\_\_\_\_ SA d'autre part.

Ainsi, seuls les documents postérieurs avaient été mis à sa disposition. Il n'avait ainsi pas pu consulter un dossier complet. L'autorité intimée considérait que les documents en cause étaient de nature interne et ne faisaient pas partie du dossier consultable. Or, l'analyse des risques et le tableau de bord relatifs au PLQ étaient des documents devant typiquement figurer au dossier. Il en était de même des échanges entre les autorités.

Il disposait donc toujours d'un intérêt juridique et actuel à ce qu'il fut autorisé à consulter un dossier complet, plutôt qu'à se voir remettre à bien plaisir un sous-dossier constitué pour l'occasion et incomplet.

18. Le 22 janvier 2024, le SPI s'est déterminé sur le courrier du recourant du 10 janvier 2024.

Le recourant ne faisait pas la distinction entre le dossier formel du PLQ, à savoir le classeur dit « procédure » et le classeur dit « technique », qu'il appelait « sous dossier ». Or, lors de sa consultation du 9 janvier 2024, les deux classeurs précités avaient été mis à sa disposition. Seuls les documents récemment réunis dans le classeur technique pour la consultation du recourant du 9 janvier 2024 étaient des documents internes, mais ils avaient tout de même été mis à sa disposition. Les documents figurant dans le dossier « procédure », à l'instar du tableau de bord, n'étaient pas considérés comme internes. Le document intitulé « analyse des risques » était en revanche un document interne, de portée purement politique. S'agissant des échanges entre autorités et C\_\_\_\_\_ SA, ce n'était que des récents documents techniques réunis qui n'avaient pas vocation à figurer dans le dossier formel du PLQ. Au surplus, si le recourant prétendait que le dossier auquel il avait eu accès n'était pas complet, il n'indiquait pas quels documents auraient été manquants. En résumé, en ayant pu avoir accès aux deux classeurs liés au PLQ concerné, le recourant avait pu consulter l'intégralité du dossier.

19. Le 16 février 2024, le recourant a indiqué au tribunal qu'il conservait un intérêt à l'admission de son recours.
20. Le détail des écritures et des pièces produites sera repris dans la partie « En droit » en tant que de besoin.

## EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).
2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
3. Il sera d'emblée relevé que si l'autorité intimée conteste que le recourant conserve à ce jour un intérêt au recours, force est de constater que dans son arrêt du \_\_\_\_\_ 2022 (ATA/10\_\_\_\_\_/2022), la chambre administrative a déjà tranché cette question, certes sous l'angle de la LIPAD. Néanmoins, les considérants dudit arrêt peuvent être repris *mutadis mutandis* s'agissant de l'application de l'art. 44 LPA, le

litige portant sur le principe même de l'accès au dossier dans le cadre de l'élaboration d'un PLQ.

4. Le recours porte sur l'accès au dossier du PLQ n° 9 \_\_\_\_\_ en cours d'adoption, par le recourant, sous l'angle de l'art. 44 LPA. Ce dernier fait ainsi valoir une violation de son droit d'être entendu.
5. L'accès au dossier découle en effet du droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. Les parties peuvent consulter les pièces du dossier qui sont destinées à servir de fondement à une décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la LIPAD, est réservé (art. 44 al. 1 LPA). Dès le dépôt d'un recours, les parties sont admises en tout temps à consulter le dossier soumis à la juridiction saisie (art. 44 al. 2 LPA). L'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (art. 45 al. 1 LPA). La décision par laquelle la consultation d'une pièce est refusée peut faire l'objet d'un recours immédiat (art. 45 al. 4 LPA).

La garantie d'accès comprend le droit de consulter des pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et de faire des photocopies pour autant qu'il n'en résulte pas un surcroît de travail excessif pour l'autorité. Il ne s'étend en principe pas à des documents purement internes, comme des notes de service ou l'avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de consulter le dossier ne s'étend en revanche pas aux préavis établis par une autorité d'instruction à l'intention de l'autorité décisionnelle (ATF 131 II 13 consid. 4.2 ; 117 Ia 90 consid. 5b). Ce genre de document n'a en effet pas de conséquence juridique directe sur la situation de l'intéressé et est considéré comme un acte interne à l'administration, destiné à faciliter la tâche de l'organe de décision, qui doit se former une opinion sur l'affaire à traiter (ATF 125 II 473 consid. 4a ; 116 Ib 260 consid. 1d).

6. L'art. 44 al. 1 LPA ne laisse pas de place à la consultation du dossier par des tiers. Seules les parties au sens de l'art. 7 LPA peuvent donc consulter le dossier (ATA/612/2004 du 5 août 2004 et les références citées). La seule exception vise le droit du tiers d'accéder à ses propres données personnelles, l'art. 44 al. 1 LPA renvoyant notamment aux art. 44 et 47 LIPAD (David HOFFMAN, Accès au dossier et aux décisions judiciaires: peut-on invoquer la LIPAD ?, SJ 2022 p. 123, 153).
7. Il sied ainsi de déterminer si, sous l'angle de la LPA, le recourant dispose de la qualité de partie et, le cas échéant, d'un droit d'accès au dossier complet sur cette base.
8. Selon l'art. 7 LPA, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

9. À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/186/2019 du 26 février 2019 ; ATA/1059/2018 du 30 octobre 2018).

Celui qui veut se voir reconnaître la qualité de partie doit retirer un avantage pratique d'une éventuelle annulation ou modification de la décision contestée. En d'autres termes, sa situation doit pouvoir être influencée de manière significative par l'issue de la procédure. L'intérêt digne de protection réside dans le fait d'éviter de subir directement un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre qui serait causé par la décision entreprise. Il implique que le recourant doit se trouver dans une relation spécialement étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation et qu'il soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés, de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_27/2018 du 6 avril 2018 consid. 1.1 ; 1C\_96/2017 du 21 septembre 2017 consid. 2.1 ; 2C\_727/2016 du 17 juillet 2017 consid. 4.2.3 ; 2C\_687/2016 du 17 novembre 2016 consid. 2.2 ; 1C\_198/2015 du 1er février 2016 consid. 4.1).

10. Compte tenu de leur portée spatiale et de leur force obligatoire, les plans d'affectation sont difficiles à classer selon leur nature. La jurisprudence a admis qu'il s'agit d'actes juridiques « d'une nature particulière », *sui generis*, dont le traitement emprunte parfois à celui de la décision, parfois à celui de la norme (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 1119 et la jurisprudence citée).
11. Aux termes de l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la LAT prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1). Elles veillent également à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2) ; les plans prévus par la LAT peuvent être consultés (al. 3).

Quant à l'art. 33 LAT, il prévoit que les plans d'affectation doivent être mis à l'enquête publique. Cette exigence découle du droit d'être entendu des administrés touchés par le plan (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1120. Dans l'ATF 143 II 467, le Tribunal fédéral définit cette enquête publique comme un « moyen anticipé et formalisé » de satisfaire aux exigences du droit d'être entendu (consid. 2.2). L'art. 33 LAT ne comportant pas de précisions sur ce point, c'est au droit cantonal qu'il appartient d'indiquer les modalités pratiques de la mise à l'enquête (ATF 138 I 131 consid. 5 p. 137). Le processus de participation peut ainsi être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée des intérêts est encore possible (ATF 135 II

---

286 consid. 4.2.3 p. 292 et 5.2 p. 294). Le but de l'art. 33 LAT est de satisfaire aux exigences des art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), 29 et 29a Cst. en garantissant, dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, une protection juridique globale. Il s'agit en particulier de permettre à chacun de prendre connaissance du plan, de servir de point de départ de la procédure d'opposition dans les cantons qui connaissent cette institution, à l'instar du canton de Genève (art. 6 al. 8 et 9 LGZD).

12. La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (ATF 143 II 467 consid. 2.1 ; OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981 n° 3 ad art. 4; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6ème éd. 2016, p. 140). Les al. 1 et 2 de l'art. 4 LAT donnent un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes (ATF 135 II 286 consid. 4.1). Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT (ATF 133 II 120 consid. 3.2 et les références; arrêt 1C\_425/2019 du 24 juillet 2020 consid. 4.1).
13. En tant que plan d'affectation, un PLQ est soumis à l'art. 4 LAT. La participation au sens de l'art. 4 al. 2 LAT comprend toute activité dont le but est d'influencer la prise de décision aux différents niveaux du système politique, sans avoir d'effet contraignant. Elle doit être distinguée des instruments de la démocratie directe – celle qui est prévue au même échelon institutionnel que l'autorité décisionnelle – et de ceux de la protection juridique – en particulier la procédure d'opposition – ; son but est en effet différent : elle permet une large pesée des intérêts et est ainsi essentielle à la garantie d'une décision conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire. En tant que « garantie de qualité de la planification », la participation, comme l'information, doit être mise en œuvre avant la fin de la pesée globale des intérêts et la prise de décision définitive relative au plan (ATA/251/2018 du 20 mars 2018 consid. 4e ; ATA/170/2015 du 17 février 2015 consid. 7 ; Rudolf MUGGLI, Commentaire de la LAT, 2010, n. 5 et 8 s. ad art. 4 LAT, avec référence au Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 relatif à la LAT, in FF 1978 I 1007 ss, 1017 s.).

14. En droit genevois, le projet de PLQ est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Il se base sur un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées (art. 5A al. 1 LGZD). Une disposition équivalente existe à l'art. 5A al. 2 lorsque le PLQ est élaboré par la commune.

La condition relative au processus de concertation prévu dans ces deux alinéas, a été introduite dans le cadre de la réforme des PLQ (PL 11'305), entrée en vigueur le 21 mars 2015.

L'une des critiques récurrentes contre le PLQ était le manque de concertation (Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le PL 11'305, MGC des 22, 23 et 29 janvier 2015 session I [(1/162)]. Il découle des travaux préparatoires relatifs à l'art. 5A al. 1 et 2 LGZD que cette modification vise un « processus de concertation » donnant l'occasion à l'ensemble des intéressés d'être tenus informés et de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et participer ainsi, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, ceci à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ, dans l'espoir de parvenir à la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés. Il est cependant bien clair que la notion de « processus de concertation » n'implique pas une obligation de résultat, en ce sens que le projet issu d'un tel processus n'a pas à devoir être accepté par tout un chacun, ce qui serait quasiment impossible et antinomique avec la notion même de plan d'affectation. Un tel instrument ne peut qu'être le fruit d'une pesée d'intérêts souvent contradictoires, dont certains sont nécessairement appelés à devoir peu ou prou céder le pas sur d'autres, qui ne pourront être pleinement satisfaits, l'autorité de planification devant nécessairement trancher à divers stades de la procédure en vue de permettre l'avancement du projet. Aucune règle particulière n'est fixée quant à la façon dont doit se dérouler ce processus de concertation (MGC du 22, 23 et 29 janvier 2015, session I [91-92/162]).

Il n'a pas été prévu de dispositions transitoires lors de l'entrée en vigueur, le 21 mars 2015, de l'art. 5A LGZD, étant précisé que l'art. 5A LGZD, dans sa teneur antérieure, ne faisait pas mention d'un processus de concertation.

15. Le projet de PLQ est soumis à une enquête publique d'au moins trente jours (art. 6 al. 1 et 2 LGZD), pendant laquelle chacun peut adresser au département ses observations (art. 6 al. 3 LGZD). Ces dernières sont ensuite transmises à la commune, qui communique son préavis sur le projet de plan (art. 6 al. 4 et 5 LGZD). À l'issue du délai référendaire, le projet est soumis à la procédure d'opposition (art. 6 al. 8 et 9 LGZD), au terme de laquelle le Conseil d'État statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan (art. 6 al. 10 LGZD). Dans

l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'État entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'État doit modifier le plan en conséquence (art. 6 al. 11 LGZD).

La chambre de céans a déjà jugé que cette procédure assurait une large participation de la population et était conforme aux exigences de la LAT (ATA/441/2006 du 31 août 2006 consid. 5b ; ATA/25/2005 du 18 janvier 2005 consid. 8).

16. En l'espèce, le recourant s'est vu reconnaître la qualité de partie dans le cadre de l'accès au dossier sous l'angle de la LIPAD (ATA/10\_\_\_\_/2022 précité, consid. 3e). Il ne faut toutefois pas perdre de vue que cette loi permet à un tiers d'avoir accès à ses données personnelles traitées dans le cadre d'une procédure dont il n'est pas formellement partie. De son côté, l'art. 44 LPA formule un droit général d'accès d'une partie à son dossier. Cette norme ne fait ainsi en réalité que de formaliser le contenu du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. En ce sens, l'art. 44 LPA constitue une norme générale, visant avant tout à distinguer le droit d'accès au dossier des parties et celui des tiers.

Dans le cadre du processus de planification que constitue l'adoption d'un plan d'affectation spécial, à l'instar du PLQ concerné, il convient de prendre en compte la nature juridique particulière d'un tel acte lequel a une portée politique mais peut être contesté au final comme une décision.

Le droit cantonal prévoit une procédure particulière concernant la participation de la population à son élaboration, conformément à l'art. 4 LAT, laquelle a notamment pour objectif d'assurer le droit d'être entendu des personnes concernées. Un tel droit de participation vise à ce que les personnes qui sont susceptibles d'être touchées plus que quiconque par la mesure de planification envisagée soient informées des options envisagées et à leur permettre d'exprimer leur point de vue. Il ne vise cependant pas à accorder un droit absolu d'être informé de l'avancée d'un projet de planification dans ses moindres détails à tous les stades du processus, au risque de le paralyser. Il faut en effet garder à l'esprit que contrairement à une autorisation de construire, un plan d'affectation constitue un acte juridique hybride, ce qui influe manifestement sur les possibilités d'intervention des particuliers dans l'élaboration d'un tel acte.

La procédure mise en place par la LGZD garanti aux administrés le droit de s'exprimer et de formuler leurs observations, et ainsi de faire usage de leur droit d'être entendu, à certaines étapes clés du processus d'élaboration d'un PLQ, tout en conservant la portée politique interne de cette procédure. S'il ressort certes des débats parlementaires qu'il existe une volonté de prévoir une large participation de la population concernée en amont de l'exercice du droit d'être entendu par le biais de la procédure d'enquête publique et de celle de l'opposition, il ne faut pas perdre de vue que cette concertation préalable vise avant tout un objectif démocratique, lequel ne doit pas interférer de manière excessive avec le processus d'élaboration interne à l'administration, raison pour laquelle l'autorité dispose à cet égard d'une

grande marge d'appréciation s'agissant de la mise en œuvre concrète de la participation de la population.

Il appert ainsi que la volonté première de la procédure de participation instaurée par la LGZD n'est pas de reconnaître la qualité de partie et les droits y étant rattachés à tous les stades de la procédure, à toute personne touchée plus que quiconque par une procédure de planification.

Il convient également de constater que la procédure mise en place permet aux éventuelles parties à la procédure de faire valoir leur droit d'être entendu une fois les étapes clés du processus politique en amont réglées au niveau de l'autorité intimée, que cela soit au stade de l'enquête publique, à celui de l'opposition ou encore dans le cadre d'une procédure de recours contre l'acte d'approbation du plan adopté par le Conseil d'État. À toute ces étapes, la décision que l'autorité sera amenée à prendre *in fine* est encore susceptible d'être influencée par les interventions et observations formulées.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que l'exercice du droit d'être entendu ne permet en tous les cas pas aux parties d'avoir connaissance de tous les documents ou échanges étant intervenus au stade non contentieux. Il en va notamment des actes de portée strictement interne, comme des échanges entre autorité.

*In casu*, dans sa décision litigieuse, l'autorité a indiqué au recourant qu'il ne s'agissait que d'un refus temporaire d'accès aux informations la concernant dès lors que la commune ne s'était pas encore prononcée, et qu'il pourrait participer ultérieurement. C'est d'ailleurs ce qui s'est manifestement passé dans la suite du déroulement de la procédure. En effet, l'autorité intimée à progressivement donner la faculté au recourant de consulter les pièces du dossier et ainsi de participer au processus de formation de la volonté politique. Une séance a ainsi été organisée le 30 mai 2023 entre le département, la commune et le recourant afin que ce dernier prenne connaissance du rapport de mobilité concernant l'accès à ces parcelles. Puis, lors de sa consultation du dossier au département le 9 janvier 2024, le recourant a eu accès aux deux classeurs liés à au processus d'élaboration du PLQ, ce qui était ainsi manifestement suffisant pour qu'il puisse appréhender l'ensemble des informations le concernant et le cas échéant, formuler ses arguments et influencer sur le processus décisionnel, lequel n'est à ce stade pas encore achevé. À toutes fins utiles, il convient de garder à l'esprit que selon la volonté du législateur genevois, cette participation demeure dans le cadre de l'aspect démocratique de la procédure d'élaboration d'un PLQ, et que le recourant conserve la possibilité de contester le projet de PLQ en formant recours contre son acte d'adoption émanant du Conseil d'État.

En conclusion, il convient d'admettre qu'au stade de l'élaboration d'un PLQ, le recourant ne dispose pas encore de la qualité de partie. En sa qualité de propriétaire de parcelles visées par le PLQ, il pourra disposer de celle-ci au stade de l'adoption formel du projet de PLQ. Pour le dire autrement, au stade auquel il demande l'accès à un dossier complet, le recourant ne dispose que d'un droit de participation,

respectivement de concertation, dans le cadre duquel l'autorité intimée conserve une grande marge de manœuvre.

Le recourant ne disposant pas de la qualité de partie durant la procédure d'élaboration du projet de PLQ, il ne peut pas faire valoir un droit d'accès au dossier sous l'angle de l'art. 44 LPA.

17. Mal fondé, le recours est rejeté.
18. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  
**DE PREMIÈRE INSTANCE**

1. déclare recevable le recours interjeté le 23 août 2022 par l'A\_\_\_\_\_ contre la décision du département du territoire du 5 septembre 2022 ;
2. le rejette ;
3. met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'200.-, lequel est partiellement couvert par l'avance de frais ;
4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Gwénaëlle GATTONI, présidente, Oleg CALAME et Damien BLANC, juges assesseurs.

**Au nom du Tribunal :**

**La présidente**

**Gwénaëlle GATTONI**

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

Le greffier