Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.228/2002 /col

Arrêt du 25 février 2003
Ire Cour de droit public

MM. les Juges fédéraux Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann, Reeb, Féraud et Catenazzi.
Greffier: M. Jomini.

République et canton de Genève (Etat de Genève),
recourant,
agissant par le Département cantonal de l'aménagement,
de l'équipement et du logement, rue David-Dufour 5, case postale 22, 1211 Genève 8,

contre

1. H._____,
2. F._____,
3. M._____,
4. G._____,
5. B._____,
intimés,
tous représentés par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat, boulevard des Tranchées 16, case postale 328, 1211 Genève 12,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

autorisation de construire

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève
du 24 septembre 2002.

Faits:
A.
H._____, F._____, M._____, G._____ et B._____ (ci-après: H._____ et consorts) ont adressé en juillet 1999 au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève (ci-après: le département cantonal) une demande préalable pour un projet de construction - un ensemble d'habitat groupé - sur des terrains dont ils sont propriétaires à Vernier (parcelles n°2936, 2937, 2938, 2939, 2940, 2941, 2942 et 2943). Ces terrains, actuellement cultivés, sont classés dans la 5e zone du plan d'affectation cantonal, laquelle est une zone résidentielle destinée aux villas, d'après la définition de l'art. 19 al. 3 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

Le 20 avril 2000, le département cantonal a refusé l'autorisation préalable en indiquant qu"'un reclassement en zone agricole [était]envisagé pour les parcelles considérées, qui font partie d'une zone à bâtir délimitée le 19 décembre 1952". Ce refus est fondé principalement sur l'art. 17 LaLAT, qui permet au département cantonal de refuser une autorisation de construire "lorsqu'une modification du régime des zones 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" (al. 1). La décision retient encore la non-conformité du projet aux normes sur l'équipement des zones à bâtir (art. 19 et 22 LAT [RS 700]) ainsi qu'à l'art. 24 LPE (RS 814.01), disposition

relative aux zones résidentielles exposées au bruit - en l'occurrence au bruit du trafic aérien, les terrains litigieux se trouvant à proximité de l'aéroport international de Genève.
B.
H._____ et consorts ont recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions. Par un prononcé du 18 octobre 2001, cette autorité a admis le recours et renvoyé le dossier au département cantonal "pour nouvelle décision au sens des considérants", à savoir "pour examen des conditions posées à l'octroi de l'autorisation en matière d'équipement des parcelles et de mesure de protection contre le bruit et délivrance de l'autorisation sollicitée, le cas échéant sous conditions" (consid. C de ce prononcé). La Commission de recours a en particulier considéré que le motif de refus de l'art. 17 al. 1 LaLAT ne pouvait plus être invoqué car, la mise à l'enquête publique du projet de modification du régime n'étant pas intervenue dans les douze mois à compter de la décision de refus, le propriétaire reprenait donc "la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone existante" conformément à ce que prévoit l'art. 17 al. 2 LaLAT.
C.
Le département cantonal a recouru contre ce prononcé auprès du Tribunal administratif cantonal. Ce recours a été rejeté par un arrêt rendu le 24 septembre 2002. Les arguments justifiant, d'après le recourant, un refus d'autorisation - les nuisances sonores excessives, l'absence d'un équipement suffisant, l'effet anticipé négatif du projet de zone agricole au sens de l'art. 17 LaLAT et, enfin, le défaut de validité de la zone à bâtir délimitée en 1952 - ont tous été écartés.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Etat de Genève demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de confirmer la décision prise le 20 avril 2000 par le département cantonal. Il soutient que l'autorisation préalable de construire viole les art. 22 et 24 LPE, 19 et 24 LAT.

H._____ et consorts concluent à l'irrecevabilité du recours de droit administratif, subsidiairement à son rejet.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48, 177 consid. 1 p. 179 et les arrêts cités).
1.1 La contestation porte sur une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT (autorisation préalable, d'après la réglementation du droit cantonal genevois, réservée aux art. 22 al. 3 et 25 al. 1 LAT). Selon l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif n'est alors recevable que si la décision attaquée, prise en dernière instance cantonale, porte "sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir", ou encore "sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d [LAT]". En pareil cas, les cantons ont qualité pour recourir (art. 34 al. 2 LAT). L'art. 34 al. 3 LAT dispose en revanche que les autres décisions prises en matière d'autorisations de construire par les autorités cantonales de dernière instance sont définitives, le recours de droit public étant réservé.
1.2 Le canton recourant se plaint d'une violation de l'art. 24 LAT, régissant les "exceptions prévues hors de la zone à bâtir". Or la 5e zone (zone résidentielle), dans laquelle sont classés les terrains litigieux, est qualifiée par le droit cantonal de zone à bâtir (cf. titre de l'art. 19 LaLAT). Les art. 24 ss LAT ne s'y appliquent pas, par principe, car les dérogations éventuelles à l'intérieur de la zone à bâtir sont délivrées sur la base du droit cantonal (art. 23 LAT). En d'autres termes, quand une contestation porte sur une autorisation de construire dans une zone à bâtir au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. art. 15 LAT), que le projet soit ou non conforme à la destination de cette zone, l'application des art. 24 ss LAT n'entre pas en considération et la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte en vertu de l'art. 34 al. 1 LAT.
1.3 Le recourant prétend toutefois que le Tribunal administratif aurait dû appliquer l'art. 24 LAT, après avoir constaté que le plan général d'affectation du canton avait perdu sa validité à partir du 1er janvier 1988 en ce qui concerne le territoire destiné à la construction; en d'autres termes, les terrains litigieux se trouveraient en réalité hors de la zone à bâtir. Le recourant se réfère aux art. 35 et 36 LAT.
1.3.1 Il incombait aux cantons, conformément à l'art. 35 al. 1 let. b LAT, de veiller à ce que les plans d'affectation fussent établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT (ce délai parvenait à échéance le 31 décembre 1987). L'art. 36 al. 3 LAT prévoit, pour cette phase intermédiaire,

un régime provisoire: tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal.
1.3.2 A lire le recours de droit administratif, le canton de Genève n'aurait, quinze ans après l'échéance du délai de l'art. 35 al. 1 let. b LAT, toujours pas adopté un plan d'affectation délimitant des zones à bâtir conformément aux principes du droit fédéral (cf. notamment art. 15 LAT) puisque la création de la 5e zone résulte d'un plan largement antérieur à la LAT (plan des zones du 19 décembre 1952). En outre, par leur situation, les terrains litigieux ne feraient pas partie de la zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. Aussi faudrait-il les assimiler à des terrains de la zone agricole, avant un classement formel dans cette zone qui devrait intervenir prochainement (après une enquête publique en 2002, un projet de loi tendant à la modification du régime des zones a été récemment soumis au Grand Conseil).

Le Tribunal administratif a écarté cette argumentation. Selon l'arrêt attaqué, même dans l'hypothèse où le plan des zones n'aurait plus de "validité formelle" depuis le 1er janvier 1988, il doit néanmoins être appliqué car les autorités compétentes ont toujours agi "comme si ce plan constituait malgré tout une référence pour l'aménagement de ce périmètre".
1.3.3 Après l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le canton de Genève a adopté, le 4 juin 1987, sa propre loi à ce sujet (la LaLAT, entrée en vigueur le 1er août 1987); celle-ci vise clairement à mettre en oeuvre, dans le canton, les principes de la loi fédérale, en particulier en matière de plans d'affectation (cf. notamment l'art. 1 let. b LaLAT; voir aussi l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat in Mémorial des séances du Grand Conseil 1985, p. 1904 ss, 1908). L'art. 12 al. 1 LaLAT dispose que, "pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi". Un de ces plans fixe le périmètre de la 5e zone, à Vernier; il correspond, dans le cas des terrains litigieux, au périmètre d'une zone constructible d'un plan auparavant annexé à une ancienne loi cantonale sur les constructions et les installations diverses (comme, sans doute, c'est le cas pour la plupart des secteurs classés en 5e zone dans le canton - cf. Thierry Tanquerel, La participation de la population à l'aménagement du territoire, thèse Genève 1988, p. 244). Le plan de zones mentionné à l'art. 12 LaLAT a ainsi été adopté par le
Grand Conseil, autorité en principe compétente pour décider de l'affectation du sol dans le canton de Genève (art. 15 al. 1 LaLAT); cette décision a été prise à l'occasion de l'adoption de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, et ceci dans le délai de huit ans fixé par l'art. 35 al. 1 let. b LAT. Si l'autorité cantonale de planification a choisi, à ce moment-là, de confirmer la délimitation de la 5e zone telle qu'elle avait été prévue plusieurs décennies auparavant, cela ne signifie pas qu'elle aurait alors renoncé à mettre en oeuvre les principes du droit fédéral relatifs aux plans d'affectation et à la limitation de l'étendue des zones à bâtir (cf. art. 3 al. 3, art. 15 LAT). Le Plan directeur cantonal adopté le 15 septembre 1989 par le Grand Conseil, également dans le but de satisfaire aux exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 6 ss LAT), indique à cet égard que la situation du canton de Genève est particulière, parce que les autorités cantonales avaient déjà, en 1929 et en 1952 notamment, pris des mesures de planification aux fins de limiter l'extension du territoire constructible; cette spécificité, par rapport à la situation d'autres cantons, empêchait d'envisager,
globalement, une réduction des anciennes zones à bâtir qui n'étaient pas surdimensionnées et qui devaient plutôt faire l'objet d'adaptations ponctuelles, le cas échéant (Plan directeur cantonal de 1989, introduction, p. 6/7; cf. aussi, dans ce document, les explications relatives au Plan sectoriel de l'urbanisation, p. 178).

Dans la présente affaire, l'Etat de Genève se borne à invoquer la date d'adoption du premier plan délimitant la 5e zone à Vernier - le 19 décembre 1952 - pour dénier toute portée ou validité à cette zone. Le recourant n'explique toutefois pas pourquoi la décision du Grand Conseil de confirmer cette affectation en 1987, en adoptant l'art. 12 al. 1 LaLAT, les plans annexés à la loi ainsi que les règles définissant la destination de cette zone (art. 19 al. 3 LaLAT), pour les motifs exposés parallèlement dans le Plan directeur cantonal de 1989, serait contraire aux buts et principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les autorités cantonales de planification ont eu, à cette époque, une position claire à ce sujet. On ne saurait prétendre actuellement, comme le fait l'auteur du recours de droit administratif sur la base de la seule comparaison de l'étendue de la zone résidentielle avant et après l'adoption de la LaLAT, que le canton de Genève avait de façon générale renoncé à définir l'affectation de la zone à bâtir conformément aux exigences du droit fédéral. Il n'y a au surplus aucun motif, à l'occasion d'une contestation sur une autorisation de construire, de revoir plus en détail, à la demande

de l'autorité de
planification, la justification du classement des terrains litigieux dans la zone à bâtir en 1987 (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105; 125 II 643 consid. 5d p. 657; 121 II 317 consid. 12c p. 346; 120 Ia 227 consid. 2c p. 232 et les arrêts cités). Aussi l'application de l'art. 24 LAT n'entre-t-elle pas en considération dans le cas particulier, le Tribunal administratif s'étant à juste titre fondé sur les règles ordinaires prévues pour la zone à bâtir. Dans ces conditions, comme cela a déjà été exposé (supra, consid. 1.2), l'art. 34 al. 3 LAT exclut la recevabilité du recours de droit administratif.
1.4 Quand la décision, prise en dernière instance cantonale au sujet d'une autorisation de construire, est fondée non seulement sur des règles cantonales d'aménagement du territoire mais également sur des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), la voie du recours de droit administratif peut être ouverte si l'application de ces normes du droit public fédéral est en jeu. Le régime de l'art. 34 LAT ne fait pas obstacle, dans cette mesure, à ce que la protection juridique soit soumise aux règles ordinaires des art. 97 ss OJ (art. 54 al. 1 LPE; cf. ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 233; 116 Ib 175 consid. 1a p. 178 et les arrêts cités).

En l'occurrence, l'arrêt attaqué est fondé sur des normes fédérales en matière de protection contre le bruit (l'art. 22 LPE et des règles d'exécution), et le recourant dénonce une violation de ces règles. La qualité pour former un recours de droit administratif est définie à l'art. 103 OJ. La collectivité publique, ou l'autorité, ne peut en principe pas invoquer la norme fixant les exigences de recevabilité pour le recours des particuliers, à savoir l'art. 103 let. a OJ - sauf dans l'hypothèse, manifestement non réalisée ici, où elle agit à l'instar d'un simple particulier - car elle doit satisfaire aux conditions soit de l'art. 103 let. b OJ (pour certaines autorités fédérales), soit de l'art. 103 let. c OJ; en pareil cas, elle doit pouvoir se prévaloir d'un droit de recours accordé par la législation fédérale (cf. ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373, 425 consid. 2 et 3 p. 427-429; 110 Ib 96; 110 V 127 consid. 1 p. 129; 108 Ib 167 consid. 2a p. 170). Or l'art. 56 al. 2 LPE (titre de l'article: Droit de recours des autorités) ne prévoit pas, comme l'art. 34 al. 2 LAT, un droit de recours sans restriction pour les cantons; ce droit n'est en effet garanti que "lorsque des atteintes émanant d'un canton voisin affectent leur territoire".
Cette condition n'est manifestement pas réalisée dans le cas présent, le recours étant formé par un canton contre une décision de son propre Tribunal administratif, à propos de nuisances provenant d'une installation située sur son propre territoire.
1.5 Il s'ensuit que le recours de droit administratif est à tous égards irrecevable. Il est superflu d'examiner la possibilité de le convertir en recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) car, dans l'accomplissement de ses tâches en matière d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement, un canton n'est pas titulaire de ces droits constitutionnels, qui existent précisément contre lui (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219 et les arrêts cités; arrêt 1P.555/1999 du 27 janvier 2000 dans la cause Aéroport International de Genève c. République et canton de Genève).
2.
Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). L'Etat de Genève aura en revanche à payer aux intimés, assistés par un avocat, une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours de droit administratif est irrecevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de 2'000 fr., à payer à titre de dépens aux intimés H._____, F._____, M._____, G._____ et B._____, solidairement entre eux, est mise à la charge de l'Etat de Genève.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des intimés ainsi qu'au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 25 février 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: