Urteilskopf

108 Ib 479

81. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 26 mai 1982 dans la cause Desbaillets c. Genève, Grand Conseil (recours de droit public)
Regeste (de):
Raumplanung. Änderung von Nutzungsplänen.

Art. 33 und 36 RPG.

1. Die provisorische Festlegung des auf die Änderung von Nutzungsplänen anwendbaren Verfahrens in einem vom Genfer Staatsrat angenommenen Übergangsreglement verstösst weder gegen Bundesrecht (Art. 36 Abs. 2 RPG) noch gegen das Gewaltentrennungsprinzip und den Grundsatz der Übereinstimmung der Formen (E. 2).

2. Die Genfer Regelung, wonach Änderungen des Nutzungsplanes durch den Grossen Rat nach der öffentlichen Bekanntmachung, dem Einspracheverfahren und nach Anhörung der Einsprecher genehmigt werden, genügt den Anforderungen des Art. 33 RPG (E. 3).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire. Modification des plans d'affectation.

Art. 33 et 36 LAT.

1. Il n'est pas contraire au droit fédéral (cf. art. 36 al. 2 LAT), ni aux principes de la séparation des pouvoirs et du parallélisme des formes, de fixer provisoirement, par la voie d'un règlement transitoire - adopté par le Conseil d'Etat - la procédure de modification des plans d'affectation (consid. 2).

2. La réglementation genevoise, selon laquelle les modifications du plan de zones (plan d'affectation) sont adoptés par le Grand Conseil, après une procédure de mise à l'enquête publique, d'opposition et d'audition des opposants, satisfait aux exigences de l'art. 33 LAT (consid. 3).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio. Modifica di piani di utilizzazione.

Art. 33 e 36 LPT.

1. Non è contrario al diritto federale (art. 36 cpv. 2 LPT), né ai principi della separazione dei poteri e del parallelismo delle forme, determinare provvisoriamente mediante un regolamento transitorio - emanato dal Consiglio di Stato - la procedura di modifica dei piani di utilizzazione (consid. 2).

2. La disciplina ginevrina, secondo cui le modifiche del piano delle zone (piano di utilizzazione) sono adottate dal Gran Consiglio, dopo una procedura di pubblicazione, di opposizione e di audizione degli opponenti, soddisfa le condizioni poste dall'art. 33 LPT (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 480

BGE 108 Ib 479 S. 480

Henri Desbaillets est propriétaire d'un terrain de 7632 m2, qui était tout d'abord classé en 5e zone B (agricole), mais que la loi du 6 avril 1962 a englobé dans une aire de développement de la zone 4 B protégée du village de Dardagny, ce qui autorisait le Conseil d'Etat à y faire appliquer les normes de la 4e zone rurale protégée, dans laquelle il est possible de construire des villas. Le 30 avril 1980, le Département des travaux publics du canton de Genève a mis à l'enquête un nouveau plan qui réduisait substantiellement le périmètre de la zone de développement 4 B protégée du village de Dardagny et classait en zone agricole (5 B) le terrain de Desbaillets. Le 29 octobre 1980, le Conseil d'Etat a approuvé le projet de loi sanctionnant le nouveau plan et l'a soumis à la procédure de publication en vue d'oppositions éventuelles, en application de l'art. 3 du règlement transitoire d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Dans une opposition du 28 novembre 1980, Desbaillets a demandé le maintien de son terrain en zone de développement 4 B. Le projet de loi et les oppositions ayant été soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, celui-ci les a renvoyés à l'examen de sa Commission permanente dite de développement, laquelle a entendu le recourant et son conseil et a procédé à une vision des lieux. Après avoir rejeté un amendement tendant à laisser le terrain Desbaillets en zone de développement 4 B, la Commission a proposé au Grand Conseil d'écarter l'opposition de Desbaillets et d'adopter le projet de loi. Dans sa séance du 7 mai 1981, le Grand Conseil a évoqué la question de la constitutionnalité du règlement transitoire d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et a discuté un amendement tendant à maintenir le terrain Desbaillets en zone de développement. Il a écarté cet amendement à une voix de majorité et a voté le projet tel qu'il résultait des débats de sa Commission.

BGE 108 Ib 479 S. 481

Agissant par la voie du recours de droit public, Henri Desbaillets demande au Tribunal fédéral d'annuler la loi du 7 mai 1981 "dans la mesure où elle emporte le rejet de l'opposition formée par le recourant à ladite loi genevoise" et d'enjoindre à l'autorité cantonale de classer son terrain en zone 4 B, en modifiant en conséquence le plan des zones approuvé par le Grand Conseil. Il allègue notamment la violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 Disp. trans. Cst.) et du principe de la séparation des pouvoirs. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Le recourant soutient que le principe de la séparation des pouvoirs a été violé et que le règlement cantonal d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adopté par le Conseil d'Etat, n'est pas une base légale suffisante pour la procédure qui a conduit à l'adoption de la loi attaquée; il allègue aussi la violation du principe du parallélisme des formes. a) L'art. 36 al. 1 LAT charge les cantons d'édicter les prescriptions nécessaires à l'application de la loi; l'al. 2 prévoit que "aussi longtemps que le droit cantonal n'aura pas désigné d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prendre des mesures provisionnelles, en particulier à prévoir des zones réservées (art. 27)". Il est inhabituel, voire contestable dans certains cas, que le législateur fédéral délègue une compétence aux cantons en leur indiquant la façon dont ils légifèreront (cf. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I No 722 p. 275). S'agissant cependant d'une disposition contenue dans une loi fédérale, le Tribunal fédéral est lié par elle (art. 113 al. 3 Cst.) et ne peut pas en examiner la constitutionnalité (ATF 101 Ib 73 consid. 3). En l'espèce, le principe de la séparation des pouvoirs ne pourrait donc avoir été violé que si les mesures provisionnelles adoptées par le Conseil d'Etat genevois en application de l'art. 36 al. 2 LAT outrepassait les limites de la délégation accordée par le législateur fédéral; il en va de même du principe du parallélisme des formes. b) Il ressort du texte même de l'art. 36 LAT

que les mesures provisionnelles que peut édicter le gouvernement cantonal en application de cette disposition ne se limitent pas à la création de

BGE 108 Ib 479 S. 482

zones réservées (art. 27 LAT); il peut également instituer une protection juridique adaptée aux exigences de l'art. 33 LAT, c'est-à-dire adopter provisoirement des règles de compétence et de procédure (cf. Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, publiée en 1981 par le Département fédéral de justice et police et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire - cité ci-après: DFJP/OFAT, Etude, p. 381, No 22 i.f.; AEMISEGGER, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, p. 127, No 36.2). La loi fédérale étant entrée en vigueur le 1er janvier 1980, le gouvernement cantonal était même tenu d'instituer une procédure conforme aux exigences de l'art. 33 LAT par la voie des mesures provisionnelles, dans les cantons dont le droit en vigueur ne répondait pas à ces exigences, et cela dans l'attende de l'adoption, par le législateur cantonal, d'une loi d'application définitive de la loi fédérale; cela résulte de la combinaison des al. 1 et 2 de l'art. 36 LAT. c) Conformément à ces principes, le Conseil d'Etat du canton de Genève a édicté le 2 avril 1980 un "règlement transitoire d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979", qui fixe plus particulièrement les procédures de préconsultation et d'opposition applicables en cas de modification des plans d'affectation. Ce faisant, il n'a manifestement pas outrepassé les limites de la délégation de compétence conférée par le législateur fédéral. Il s'est au contraire conformé au mandat qui lui était donné par l'art. 36 LAT. Aussi le grief adressé par le recourant à l'autorité cantonale d'avoir violé les principes de la séparation des pouvoirs et du parallélisme des formes et d'avoir outrepassé les limites de la délégation de compétence contenues à l'art. 36 al. 2 LAT doit-il être rejeté comme mal fondé.

3. Le recourant reproche au règlement provisoire genevois du 2 avril 1980 de contrevenir au principe de la force dérogatoire du droit fédéral, plus particulièrement à l'art. 33 LAT. L'art. 33 LAT prescrit aux cantons de mettre les plans d'affectation à l'enquête publique (al. 1) et de prévoir au moins une voie de recours "contre les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution" (al. 2); il exige en outre qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen (al. 3 lettre b). a) Le recourant ne prétend pas que le Grand Conseil n'aurait pas disposé d'un pouvoir de libre examen dans la décision qu'il avait à rendre au sujet de son opposition. En fait, soit le Grand

BGE 108 Ib 479 S. 483

Conseil lui-même, soit sa Commission de développement ont examiné librement la question qui leur était soumise; la proposition de l'opposant Desbaillets de maintenir son terrain en zone de développement a même fait l'objet d'un amendement exprès, sur lequel soit la Commission de développement, soit le Grand Conseil se sont prononcés. b) Par voie de recours au sens de l'art. 33 al. 2 LAT, on peut entendre aussi la voie de l'opposition, comme le Conseil fédéral lui-même l'a indiqué dans son Message (FF 1978 I 1035 ad art. 34 du projet) et comme l'admet la doctrine en général (DFJP/OFAT, Etude, p. 335 No 13; AEMISEGGER, op.cit., p. 112; AUGUSTIN MACHERET, La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, instrument de coordination, in L'Homme et son environnement, Fribourg 1980, p. 92). Cela correspond d'ailleurs à la procédure de plusieurs cantons, où les plans de zones (d'affectation selon la terminologie fédérale) sont adoptés par une autorité communale et peuvent faire l'objet d'oppositions qui sont tranchées par l'autorité cantonale (le Conseil d'Etat ou un département) compétente pour approuver ces plans, approbation qui est une condition de validité des plans (cf. notamment: Vaud, art. 35 à 38 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, du 5 février

1941; Fribourg, art. 55, 57 et 58 de la loi sur les constructions, du 15 mai 1962; Berne, art. 41 à 45 de la loi du 7 juin 1970). On ne saurait donc soutenir que le règlement provisoire genevois est contraire au droit fédéral parce qu'il prévoit une procédure d'opposition et non de recours proprement dit en matière de plans d'affectation. c) Le recourant soutient aussi que la législation fédérale exige l'intervention d'une véritable autorité de recours, ayant une compétence juridictionnelle et appliquant le droit, alors que le Grand Conseil, organe législatif, prend le plus souvent ses décisions en opportunité, pour des motifs politiques. Il y a lieu de relever d'abord, sur ce point, que le projet de loi soumis aux Chambres par le Conseil fédéral ne parlait pas, à l'art. 34 al. 3 lettre b (devenu l'art. 33 de la loi), d'une autorité de recours, mais d'une autorité tout court, et, dans leurs délibérations, les Chambres fédérales n'ont pas modifié le projet sur ce point; c'est la commission de rédaction qui a ajouté l'expression: "de recours". Or, cette commission ne peut pas apporter de modifications de fond, et si elle constate que de telles modifications sont nécessaires, elles doit soumettre aux Chambres

des propositions dans ce sens (art. 32 al. 3 de la loi sur les rapports entre les deux Conseils; RS 171.11). En l'espèce, ladite commission n'a pas fait de telles propositions à propos de l'art. 34 du projet (art. 33 de la loi); il faut en conclure qu'elle n'a apporté qu'une modification rédactionnelle et que la loi n'exige pas impérativement une autorité de recours proprement dite; il suffit que les oppositions soient tranchées par l'autorité qui est chargée d'approuver le plan. C'est ce qu'a déjà admis le Tribunal fédéral dans un arrêt récent du 16 mars 1982 relatif au canton de Bâle-Campagne (ATF 108 Ia 33 ss).
Le canton de Genève présente cette particularité que la division du territoire cantonal en zones est réglée par une loi, à laquelle sont annexés les plans délimitant les périmètres respectifs des zones (art. 10 de la loi du 25 mars 1961 sur les constructions et installations diverses - LCI). C'est donc le Grand Conseil qui a adopté les plans de zones et qui est compétent pour modifier les limites des zones (art. 12 LCI). Les garanties de procédure prévues par l'art. 33 LAT n'empêchent pas une telle solution, dans la mesure où les oppositions sont examinées librement par l'autorité cantonale (DFJP/OFAT, Etude, No 34 ad art. 33, p. 347). Or tel est bien le cas en l'espèce, comme on l'a vu ci-dessus (consid. 3a). On peut ajouter que la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire. Sans doute faut-il que les restrictions découlant d'un plan de zones respectent certains principes juridiques, notamment qu'elles soient justifiées par un intérêt public. Mais le point de savoir si cette exigence est satisfaite dépend avant tout de la pesée des intérêts en présence, pesée à laquelle doit procéder l'autorité avant de rendre sa décision. Or la commission spéciale du Grand Conseil a procédé avec soin à cette pesée des intérêts et en a tenu compte dans sa proposition au Grand Conseil; on ne saurait dès lors prétendre que cette autorité soit moins apte à statuer sur les oppositions qu'une autorité cantonale d'approbation des plans de zones. d) En conclusion, il faut reconnaître que les deux garanties essentielles de procédure qui sont en cause ici, à savoir la possibilité pour un propriétaire de faire valoir ses droits auprès d'une autorité disposant d'un pouvoir de libre examen, sont respectées par la réglementation genevoise en la matière. Le recours doit donc être rejeté en tant qu'il soulève le grief de violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.