Urteilskopf

111 Ib 9

3. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 20 février 1985 dans la cause Konikoff contre Genève, Conseil d'Etat (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 33 RPG; Rechtsschutz.

Genfer Verfahren zur Änderung von Nutzungsplänen (E. 2b). Die Rechtsschutzbestimmungen des Bundes (Art. 33 RPG) sind für die Kantone verbindlich und gelten für alle Nutzungspläne, sowohl für die Rahmennutzungspläne (Zonenpläne) wie für die Sondernutzungspläne (Baulinienpläne, Überbauungspläne, Quartierpläne u.a.m.); im konkreten Fall somit auch für den örtlich begrenzten Nutzungsplan i.S. von Art. 3 des Genfer Raumplanungsgesetzes (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 33 LAT; protection juridique.

Procédure genevoise de modification des plans d'affectation (consid. 2b). Les règles du droit fédéral sur la protection juridique (art. 33 LAT) s'imposent aux cantons et sont valables pour tous les plans d'affectation, qu'ils soient généraux (plans de zone) ou spéciaux (plans d'alignement, de lotissement, de quartier), tel en l'espèce un plan d'aménagement localisé au sens de l'art. 3 de la loi cantonale générale sur les zones de développement (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 33 LPT; protezione giuridica.

Procedura ginevrina per la modifica dei piani di utilizzazione (consid. 2b). Le norme del diritto federale sulla protezione giuridica (art. 33 LPT) sono imperative per i Cantoni e valgono per tutti i piani di utilizzazione, siano essi generali (piani delle zone) o speciali (piani d'allineamento, piani particolareggiati, ecc.), qual'è nella fattispecie un piano d'utilizzazione localizzato ai sensi dell'art. 3 della legge cantonale generale sulle zone di sviluppo (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 10

Daniel Konikoff est propriétaire, à Genève, de plusieurs parcelles formant un ensemble de 5030 m2 au nord de la route de Chêne, entre les chemins des Tulipiers et de Grange-Canal. En 1979, il soumit au Département des travaux publics du canton de Genève un projet de plan d'aménagement du quartier des Tulipiers (plan No 27454-202). La procédure d'adoption de ce plan fut toutefois interrompue en 1981, sur décision du Conseil d'Etat genevois, qui invita le Département à procéder d'abord à l'élaboration d'un plan directeur pour l'ensemble du quartier. Ce plan directeur fut mis à l'enquête publique du 17 juin au 18 juillet 1983, simultanément à un plan d'aménagement No 27634-202, dont le périmètre était le même que celui du projet Konikoff abandonné à la suite de la décision du Conseil d'Etat. Par lettre du 15 juillet 1983 adressée au Département, Konikoff a fait opposition au plan d'aménagement No 27634-202, lui reprochant notamment d'être trop impré-

cis, de ne pas faire cas de la répartition des parcelles dans le secteur et de ne pas se préoccuper des nuisances résultant de l'ombre portée de certains bâtiments. Préavisé favorablement par la Commission d'architecture cantonale et par le Conseil municipal de la ville de Genève, le plan fut approuvé le 12 mars 1984 par le Conseil d'Etat, qui l'a déclaré plan d'aménagement au sens de l'art. 3 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LZD).

BGE 111 Ib 9 S. 11

Konikoff a formé un recours de droit public pour violation des art. 4, 22ter Cst. et 2 disp. trans. Cst. Le Tribunal fédéral a admis le recours, en considérant notamment que si le recourant avait certes pu faire opposition au plan d'aménagement litigieux au cours de l'enquête publique, son opposition n'avait cependant pas donné lieu à un examen et à une décision par une "autorité de recours" au sens de l'art. 33 LAT et de la jurisprudence.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. b) Le règlement transitoire genevois d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 2 avril 1980, établit, à son chapitre 1er, la procédure à suivre pour modifier les plans d'affectation que l'art. 1er al. 1 définit comme étant ceux fixant les périmètres des zones de construction annexés à la loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961 (LCI). Ces modifications sont de la compétence du Grand Conseil, qui les adopte à l'issue d'une procédure de préconsultation conforme à l'art. 12 LCI, puis d'une procédure d'opposition (art. 1er al. 2). L'avant-projet de loi élaboré par le Département cantonal des travaux publics est soumis à une enquête publique de 30 jours; simultanément, il est remis à la commune concernée pour être porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. Pendant la durée de l'enquête, chacun peut prendre connaissance de l'avant-projet et adresser ses observations au Département. Ce dernier transmet les observations reçues à la commune qui doit communiquer son préavis dans un délai de 60 jours, son silence valant approbation sans réserve (art. 2). A l'issue de la procédure de préconsultation, le projet de loi est publié pendant 30 jours, délai au cours duquel toute personne touchée dans ses droits par le changement d'affectation peut déclarer son opposition au Conseil d'Etat (art. 3). Cette autorité transmet les oppositions au Grand Conseil qui statue à leur sujet en votant sur le projet (art. 4). Le Tribunal fédéral a été appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de ces dispositions et, en particulier, sur leur conformité avec l'art. 33 al. 2 et 3 LAT. Il a considéré que la procédure d'opposition instituée par les art. 3 et 4 du règlement était conforme au droit fédéral, l'opposition devant être assimilée à un recours au sens de l'art. 33 al. 2 LAT (ATF 108 Ib 482 ss consid. 3).

BGE 111 Ib 9 S. 12

Le recourant ne remet pas en discussion cette jurisprudence. Il soutient cependant que la définition donnée par l'art. 1er du règlement à la notion de "plans d'affectation" est trop étroite, ce qui a pour conséquence de limiter excessivement la protection juridique prévue à l'art. 33 al. 2 et 3 LAT.

3. Se déterminant sur la portée de la protection juridique instituée par l'art. 33 LAT, le Conseil d'Etat soutient en substance que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux plans d'affectation généraux décrits aux art. 15, 16 et 17 LAT, à l'exclusion des plans d'affectation spéciaux qu'il est loisible aux cantons de prévoir sur la base de l'art. 18 LAT. L'autorité cantonale se réfère à cet égard au passage suivant du Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 relatif à la LAT: "... la loi se borne à définir les principaux genres de zones d'affectation, c'est-à-dire les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées. Il y a encore, selon le droit cantonal en

vigueur, d'autres genres de plans d'affectation, notamment dans le domaine de l'équipement, de l'urbanisation et de l'aménagement des sites ... La loi ne s'occupe pas de ces genres de plans d'affectation ..." (FF 1978 p. 1025, ad art. 15.) Pris non pas isolément mais, comme il doit l'être en réalité, dans son contexte général et à la lumière de l'ensemble des dispositions légales en cause, ce passage ne saurait manifestement avoir la signification que voudrait lui donner le Conseil d'Etat. Les règles fédérales adoptées en matière de plans d'affectation doivent s'appliquer à des situations locales bien déterminées. C'est pourquoi elles ne peuvent énoncer que des principes et ne définissent en somme que les modes essentiels d'utilisation du sol. Sur le fond, la loi fédérale ne traite donc logiquement que des plans d'affectation généraux, soit "en premier lieu" des plans qui régissent les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Dans un tel système, les cantons ont naturellement la possibilité, et même le devoir, de développer et de détailler, voire de compléter, la réglementation fédérale. Il ne leur est cependant pas possible, ce faisant, de s'écarter des buts et des principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont exposés aux art. 1 et 3 LAT. De même, certaines règles du droit fédéral s'imposent à eux, telles celles qui traitent des effets juridiques (art. 21-24 LAT) et de la protection juridique (art. 33 LAT), règles valables pour tous les plans d'affectation, qu'ils soient généraux (plans de zone) ou spéciaux (plans d'alignement, de lotissement, de quartier, etc.). Cela découle d'une simple lecture

comparative des art. 21 al. 1, 33 et 14, les termes "en premier lieu" utilisés à l'al. 2 de cette dernière disposition marquant de toute évidence soit une priorité, soit le caractère non exhaustif de l'énumération qui y est contenue (cf. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 186 ss, spéc. 189/190, 192/193 et 225). Selon la jurisprudence, d'ailleurs, les plans d'affectation visés par la loi fédérale à l'art. 14 LAT ne sont pas seulement ceux qui fixent le régime d'utilisation du sol dans les différentes zones (zones à bâtir, zones agricoles, zones à protéger); ils comprennent aussi les plans de quartier et les plans d'alignement, qui précisent dans quel endroit de certaines parcelles il est possible de bâtir. Or, les restrictions que de tels plans apportent au droit de propriété exigent que les propriétaires intéressés bénéficient des garanties de procédure que l'art. 33 LAT accorde à tous ceux qui sont touchés par un plan d'affectation ou une décision fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (ATF 109 Ib 122 /123 consid. 5a; arrêt non publié Kotecki du 7 juin 1982 consid. 2; cf. également A. KUTTLER, Fragen des Rechtsschutzes gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung, in ZBl 83/1982, p. 330 s.).