Urteilskopf

114 Ia 209

34. Arrêt de la Ire Cour de droit public du 8 juin 1988 dans la cause X. et divers consorts contre Conseil d'Etat du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Baurecht: Zonenkonformität eines Bauvorhabens.

Beschwerdelegitimation (E. 1a); Ausnahme von der bloss kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1b).

Weigerung, auf ein Bauvorhaben des Dienstleistungssektors Zonenvorschriften einer Industriezone anzuwenden, die für Industrie (nichtverschmutzende Industrie), Handels- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt ist. Entscheid für willkürlich erklärt (E. 2); gleichzeitige Feststellung eines Verstosses gegen das Prinzip des Vertrauensschutzes (E. 3).

Regeste (fr):
Droit des constructions: conformité d'un projet avec les règles de la zone.

Qualité pour recourir (consid. 1a); exception au caractère purement cassatoire du recours de droit public (consid. 1b).

Refus d'appliquer les normes d'une zone industrielle, réservée aux activités industrielles non polluantes, commerciales ou de service, à un projet de construction relevant du secteur tertiaire. Décision jugée arbitraire (consid. 2) et contraire au principe de la bonne foi (consid. 3).

Regesto (it):
Diritto edilizio; conformità di un progetto alle norme della zona.

Legittimazione ricorsuale (consid. 1a); eccezione al carattere meramento cassatorio del ricorso di diritto pubblico (consid. 1b).

Rifiuto di applicare a un progetto edilizio del settore terziario le norme di una zona industriale riservata ad attività industriali non inquinanti, commerciali o di servizi. Decisione ritenuta arbitraria (consid. 2) e contraria al principio della buona fede (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 209

En décembre 1984 et janvier 1985, X. et consorts ont promis d'acheter deux parcelles sises au lieu-dit "La Susette", sur le territoire de la commune genevoise du Grand-Saconnex. Une loi cantonale du 14 septembre 1979 autorise à cet endroit l'application, aux conditions fixées par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD), des règles de la zone industrielle au sens de la loi sur les constructions et installations diverses (LCI), cela pour permettre la création d'un quartier

destiné aux activités industrielles non polluantes, commerciales et de service. L'art. 2 LGZD subordonne la délivrance d'autorisations de construire à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat d'un plan localisé d'aménagement et des conditions particulières applicables au projet présenté. A cet égard, un plan d'aménagement du quartier de "La Susette" a été approuvé le 21 juillet 1982 et son règlement dispose que "les terrains sont réservés aux activités industrielles non polluantes, commerciales ou de service" (art. 2). Par ailleurs, la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI) prévoit aussi, à son art. 4, qu'en vue de la délivrance d'une autorisation de construire dans ces zones, le Conseil d'Etat peut autoriser l'application des normes de la zone industrielle, au sens de la LCI, à différentes conditions. Le 18 avril 1985, les promettants-acheteurs ont sollicité du Département des travaux publics du canton de Genève une autorisation préalable pour la construction d'un bâtiment destiné à recevoir avant tout des bureaux, des entrepôts et un parking souterrain de 114 places. Le projet avait été établi en fonction du plan d'aménagement de "La Susette". Après un échange de correspondances et l'établissement d'un nouveau projet, le département leur délivra l'autorisation préalable le 29 octobre 1985; celle-ci portait sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet. Elle précisait que "les conditions d'application des normes de la zone de développement seront observées". La vente des deux parcelles eut lieu le 3 décembre 1985 et les acquéreurs ont été inscrits au registre foncier, comme propriétaires, le 24 janvier 1986. Le 24 février suivant, le Conseiller d'Etat chargé du Département des travaux publics leur fit toutefois savoir que le Conseil d'Etat devait tout d'abord prendre un arrêté de déclassement avant la délivrance de l'autorisation définitive de construire et que l'autorisation préalable délivrée était donc censée l'avoir été à titre de simple renseignement. Statuant sur la requête en autorisation de construire définitive le 21 octobre 1987, le Conseil d'Etat genevois refusa de lui appliquer les normes de la zone industrielle, en bref pour les motifs suivants: les normes de la zone de développement industriel de "La Susette" permettaient certes, outre des activités du secteur secondaire, des activités commerciales ou de service; toutefois, vu les projets déjà autorisés dans cette zone, en particulier

d'importants projets relevant du secteur tertiaire, le solde des terrains non bâtis se devait désormais d'être réservé à des activités industrielles ou artisanales; en conséquence, plus aucune dérogation n'y serait accordée au profit d'activités hôtelières, commerciales ou de service; des projets de modification des plans directeur et d'aménagement de "La Susette" étaient d'ailleurs en cours, modifications qui n'avaient cependant pas encore été adoptées. Par la voie du recours de droit public, X. et consorts ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêté du Conseil d'Etat, en invoquant la violation des art. 4, 22ter et 31 Cst. Le Tribunal fédéral a admis le recours, annulé l'arrêté attaqué et invité le Conseil d'Etat à appliquer les normes de la zone industrielle au projet des recourants.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Le Conseil d'Etat fait valoir que les recourants ne sont pas directement concernés par la décision attaquée,

car ils n'auraient pas été parties à la procédure cantonale, la requête d'autorisation de construire définitive ayant été présentée au nom d'une société tierce. Aux termes de l'art. 88 OJ, ont qualité pour recourir les particuliers ou les collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Est ainsi admise à entreprendre une décision concrète par la voie du recours de droit public toute personne que cette décision touche dans des intérêts juridiquement protégés, c'est-à-dire ordinairement dans des intérêts privés dont le droit constitutionnel invoqué assure la protection. Il importe peu que la qualité de partie lui ait été ou non reconnue en procédure cantonale (ATF 112 Ia 89 consid. 1b, ATF 109 Ia 93, 172 consid. 4a, ATF 107 Ia 74 consid. 2a et les arrêts cités). En tant que propriétaires des parcelles litigieuses, les recourants ont qualité pour entreprendre par la voie du recours de droit public une décision de dernière instance cantonale qui les empêche de leur donner une affectation prévue par la réglementation en vigueur. Au demeurant, et sans que cela soit déterminant, le Département des travaux publics n'a à aucun moment soulevé d'objection quant à la qualité pour agir des recourants sur le plan cantonal. Au contraire, il les a manifestement considérés comme instants à la

demande de permis et l'ensemble des circonstances démontre que telle était bien leur qualité, quel qu'ait pu être le rôle joué par la société tierce, mentionnée il est vrai comme requérante dans la demande d'autorisation de construire définitive. b) Outre l'annulation de la décision attaquée, les recourants demandent qu'il soit ordonné au Conseil d'Etat d'autoriser l'application des règles de la zone industrielle au projet qu'ils ont présenté. En principe, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision cantonale (ATF 112 Ia 225 consid. 1c, ATF 111 Ia 46 consid. 1c et 123 consid. 1b). Exceptionnellement, l'autorité cantonale peut cependant être invitée à délivrer une autorisation de police refusée à tort, s'il apparaît que toutes les conditions en sont remplies (ATF 100 Ia 158 consid. 1 et 174 consid. 2a).
Le Conseil d'Etat invoque à l'appui de son refus uniquement l'affectation prétendument incompatible du projet avec les règles de la zone. En l'espèce, la situation en ce qui concerne les principes d'application de ces règles est claire, et le fait que certaines mesures concrètes soient encore indispensables en vue de la réalisation du projet n'empêche pas de faire exception, dans les circonstances données, au caractère cassatoire du recours de droit public.

2. Le Conseil d'Etat refuse d'appliquer les normes de la zone industrielle au projet de construction litigieux au motif que celui-ci serait contraire à ces normes. Si, par le passé, il a autorisé dans le quartier de "La Susette" des constructions à but administratif et hôtelier, il n'entend plus désormais y octroyer de dérogations en faveur d'activités du secteur tertiaire. Il fait valoir son large pouvoir d'appréciation dans ce domaine. Certes, selon l'art. 4 LGZDI, le Conseil d'Etat "peut", mais n'est pas tenu, d'octroyer l'autorisation de déclassement. Il ne saurait toutefois user de ses pouvoirs sans restriction et sa décision doit respecter les droits constitutionnels, en particulier éviter l'arbitraire, c'est-à-dire l'application déraisonnable des dispositions légales ou l'abus du pouvoir d'appréciation (cf. arrêt non publié du 24 mai 1988, N. contre Conseil d'Etat du canton de Genève, consid. 2). Les normes applicables au secteur de "La Susette", plus précisément l'art. 2 du règlement de ce quartier, autorisent expressément, outre les activités industrielles non polluantes, les activités commerciales et de service. Rien ne permet de dire que ces activités commerciales et de service ne seraient admises qu'à titre

exceptionnel. La réglementation en question les met, au contraire, sur le même pied que les activités indus-

trielles. Le fait qu'elle exclue les activités industrielles polluantes démontre d'ailleurs qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une pure zone industrielle. On ne saurait dès lors refuser un projet dans la zone incriminée pour le seul motif qu'il relèverait du secteur tertiaire, alors que précisément les activités commerciales et de service y sont expressément admises. A cet égard, la présente espèce se distingue nettement de l'affaire N. déjà citée (arrêt du 24 mai 1988), où le terrain concerné se trouvait dans une zone réservée exclusivement à des activités industrielles ou assimilées: l'autorité cantonale pouvait alors sans arbitraire refuser un projet relevant du secteur tertiaire. Ici, le Conseil d'Etat fait certes valoir qu'il existe déjà assez de bâtiments voués au secteur tertiaire dans le quartier de "La Susette" et qu'il faut consacrer les parcelles encore disponibles à l'industrie, qui manque de terrains à Genève. On peut comprendre un tel objectif. Cependant, l'autorité ne saurait en assurer la réalisation en appliquant les règles déterminantes de façon contraire à leur texte clair, sous peine de verser dans l'arbitraire. Une modification des dispositions légales ou réglementaires en cause doit préalablement être décidée par l'organe compétent, modification qui est précisément en cours dans le cas particulier.

3. Il y a lieu d'examiner si, outre le caractère arbitraire qu'elle revêt visiblement en l'espèce, la décision attaquée s'avère aussi contraire au principe de la bonne foi, comme le font valoir par ailleurs les recourants. a) Le principe de la bonne foi confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'à juste titre il a placée dans ces promesses et assurances. Selon la jurisprudence (ATF 109 V 55 consid. 3, ATF 108 Ib 385, ATF 107 V 160 /161; cf. ANDRE GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, I p. 390 ss), les conditions d'exercice de ce droit sont les suivantes:
1) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; 2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence; 3) que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite; 4) qu'il se soit fondé sur l'acte en question pour prendre des

dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; 5) que la loi n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. b) Il est manifeste que la première de ces conditions (1) est remplie dans le cas particulier. Quant à la deuxième (2), le Conseil d'Etat soutient que la décision d'autorisation préalable du 29 octobre 1985 émane du Département des travaux publics et qu'elle ne le lie dès lors pas, puisque c'est à lui, gouvernement cantonal, qu'il incombe d'autoriser ou non l'application des normes de la zone industrielle. Certes, l'autorisation préalable a été prise par le département et il fallait encore, au stade de la demande définitive, une décision de déclassement du Conseil d'Etat. Il s'agit toutefois de deux autorités de la police des constructions, dont l'une est subordonnée à l'autre (cf. art. 2 et 6 al. 1 et 5 LGZD; art. 4 et 5 al. 1 et 3 LGZDI, qui attestent de cette subordination pour la délivrance des autorisations en zone de développement, respectivement en zone de développement industriel). Le dossier révèle à ce propos que si le Conseil d'Etat a décidé, en février 1986, de ne plus autoriser d'activités du secteur tertiaire à "La Susette", c'est sur la proposition du département qu'il a pris cette décision. L'arrêté attaqué se borne à reprendre le point de vue de l'autorité subalterne, qui tend à remettre en cause l'autorisation préalable du 29 octobre 1985. L'argument tiré de la coexistence de deux autorités distinctes n'a donc, en l'espèce, guère de poids. Au demeurant, l'administré peut également invoquer sa bonne foi lorsqu'il n'a pas été en mesure, même avec l'attention voulue, de se rendre compte de l'incompétence de l'autorité (cf. GRISEL, op.cit., p. 391; WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, p. 110/111). Il faut admettre à cet égard que les autorités cantonales ont fait preuve d'ambiguïté dans le cas particulier. Le Département des travaux publics avait constaté, en délivrant l'autorisation préalable, que l'affectation projetée était conforme aux règles de la zone de développement en cause. Dans sa lettre du 24 février 1986, il a cependant estimé que cette autorisation devait être considérée comme une prise de position sans portée juridique sur une simple demande de renseignements. Il faut ainsi examiner si les recourants avaient de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte du 29 octobre 1985 (condition 3). Conformément à l'art. 5

al. 1 LCI, la demande préalable tend à obtenir du département une réponse sur, notamment, l'implantation

BGE 114 Ia 209 S. 215

et la destination du projet présenté. Régulièrement publiée dans la Feuille d'avis officielle, cette réponse vaut décision et entre définitivement en force, faute de recours, sur les objets qu'elle agrée (art. 5 al. 5 et 214 al. 1 LCI). L'autorisation préalable délivrée en l'espèce constatait expressément et sans réserve que le projet soumis était conforme du point de vue de sa destination. La thèse selon laquelle cette autorisation n'aurait constitué en fait qu'une réponse sans engagement à une demande de renseignements n'est pas soutenable. La demande préalable a en effet été traitée comme telle et a fait l'objet, comme on vient de le voir, d'une décision qui n'a du reste pas été attaquée. Rien ne laissait apparaître qu'il pût s'agir d'un simple renseignement ne liant pas l'administration. Le Conseil d'Etat admet d'ailleurs, dans sa réponse au recours, que pour éviter d'induire en erreur les administrés, le département a été amené à traiter comme demandes de renseignements des requêtes préalables lorsqu'une décision de déclassement était ensuite encore nécessaire. Mais alors, ce fait ressortait clairement de la réponse du département, comme dans le cas N. susmentionné (arrêt du 24 mai 1988). En l'espèce, les recourants pouvaient donc se fier au contenu de l'autorisation préalable du 29 octobre 1985 pour prendre des dispositions en vue de la réalisation de leur projet. De fait, ils ont mis à exécution leur promesse d'achat des deux parcelles en signant les contrats de vente du 3 décembre 1985, et il n'est pas contesté qu'ils ne sauraient modifier les dispositions ainsi prises sans subir un préjudice (condition 4). Quant à la dernière condition (5), on relève que la situation juridique n'a pas changé entre le moment où l'autorisation préalable a été délivrée et le déclassement refusé. Certes, il existe un projet de modification des règles de la zone; il a toutefois été soumis à l'enquête publique après que la décision a été rendue, et le Conseil d'Etat ne prétend d'ailleurs pas que ce projet pourrait être opposé à la demande des recourants. c) Enfin, l'intérêt public poursuivi en l'espèce ne l'emporte pas manifestement sur l'intérêt privé des recourants à réaliser leur projet. Les autorités cantonales ne sauraient donc, exceptionnellement, se délier de leurs engagements (cf. GRISEL, op.cit. p. 397). Il en va ici différemment du cas, jugé par le Tribunal fédéral, où l'autorisation préalable avait été délivrée et le déclassement refusé par le Conseil d'Etat, parce que le bâtiment envisagé entrait en conflit avec un projet de construction de route nationale et qu'il n'eût pas été raisonnable d'autoriser une construction pour risquer

BGE 114 Ia 209 S. 216

de devoir la démolir par la suite (arrêt S.I. Perly-Soleil du 19 novembre 1975, publié dans SJ 1976, p. 545 ss, consid. 6).

4. Les considérations qui précédent permettent d'admettre, dans les circonstances du cas particulier, l'existence d'une violation à la fois de l'interdiction de l'arbitraire (consid. 2) et du principe de la bonne foi (consid. 3). Cela étant, le Tribunal fédéral peut admettre le recours et inviter l'autorité intimée, conformément au consid. 1b, à appliquer les normes de la zone industrielle au projet des recourants. Un examen particulier des autres griefs soulevés (violation du principe de la légalité, inégalité de traitement, détournement de pouvoirs, atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la garantie de la propriété) s'avère dès lors superflu.