

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3418/2014-DELIB

ATA/209/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 8 mars 2016

dans la cause

Messieurs Denis et Guy PAGET
représentés par Me Nicolas Jeandin, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

- 1) Messieurs Denis et Guy PAGET sont propriétaires de la parcelle n° 1'430, feuillet 82, de la commune de Genève-Cité, sise au 12bis rue des Délices, se trouvant en deuxième zone de construction et comportant les bâtiments F47 et F66, d'un étage et toiture sur rez-de-chaussée et affectés à un usage de bureaux.
- 2) L'État de Genève est propriétaire des deux parcelles jouxtant directement à l'est la parcelle n° 1'430, toutes deux également en deuxième zone de construction, soit la parcelle n° 1'860, sise au 4, rue Samuel-Constant et sur laquelle est érigée le bâtiment F228, affecté à une école privée, ainsi que la parcelle n° 6'783.
- 3) Depuis le dépôt, le 13 octobre 2008, d'une demande définitive d'autorisation de démolir M 6'140 ainsi que d'une demande préalable d'autorisation de construire DP 18'147 par MM. PAGET et l'État de Genève auprès du département des constructions et des technologies de l'information, devenu ensuite le département de l'urbanisme puis le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE), un projet de construction d'immeubles d'habitation et activités avec garage souterrain sur les parcelles n°s 1'430, 1'860 et 6'783 demeure à l'examen, sans qu'aucune autorisation de démolir ou de construire ne soit à ce jour exécutoire.
- 4) Le 9 juin 2010, des conseillers municipaux de la Ville de Genève (ci-après : la ville) ont saisi le Conseil municipal d'un projet d'arrêté consistant dans l'adoption d'un « Plan localisé d'utilisation du sol appliqué au quartier des Délices » (PA-109).
- 5) Le 8 juin 2011, le projet d'arrêté PA-109 a été pris en considération par le Conseil municipal de la ville, qui l'a renvoyé à sa commission de l'aménagement et de l'environnement (ci-après : la commission de l'aménagement et de l'environnement).
- 6) Le 28 février 2012, le Conseil administratif de la ville a soumis à la commission de l'aménagement et de l'environnement les résultats de son étude d'aménagement du secteur des Délices. Un amendement au projet d'arrêté PA-109 était proposé.
- 7) Le 1^{er} septembre 2012, la commission de l'aménagement et de l'environnement a rendu son rapport concernant le projet d'arrêté PA-109. Elle a amendé ce projet dans le sens préconisé par le Conseil administratif le 28 février 2012.

- 8) Lors de sa séance du 23 avril 2013, le Conseil municipal a adopté un projet d'arrêté amendé et a suspendu le vote après le deuxième débat afin que le Conseil administratif puisse solliciter de la part du Conseil d'État la mise à l'enquête publique du projet de plan d'utilisation du sol conformément à l'art. 15D let. a de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40).
- 9) Le 27 novembre 2013, le Conseil administratif a transmis au Conseil d'État un rapport explicatif sur les objectifs poursuivis par le plan d'utilisation du sol appliqué au quartier des Délices (ci-après : le PUSLoc des Délices), en application de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).
- 10) Du 23 mai au 22 juin 2014 s'est déroulée l'enquête publique n° 1'284 relative au projet de règlement amendé PA-109.
- 11) Le 15 août 2014, le Conseil administratif a transmis au Conseil municipal les observations recueillies dans le cadre de l'enquête publique ainsi que ses réponses auxdites observations et lui a demandé de conclure rapidement l'adoption du PUSLoc des Délices.
- 12) Lors de sa séance du 17 septembre 2014, le Conseil municipal a renvoyé le projet d'arrêté amendé PA-109 à sa commission de l'aménagement et de l'environnement.
- 13) Le 28 septembre 2014, la commission de l'aménagement et de l'environnement a rendu un complément à son rapport du 1^{er} septembre 2012.
- 14) Par délibération du 8 octobre 2014, affichée sur la voie publique jusqu'à l'échéance du délai référendaire du 25 novembre 2014, le Conseil municipal a adopté le projet d'arrêté amendé relatif au PUSLoc des Délices :

« LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 15A de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929, et tout particulièrement les articles 15B et 15C ;

vu le règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève, tout particulièrement son article premier, qui a pour but de favoriser la qualité de vie en ville, et ses articles 12 et 13 relatifs aux espaces verts et de détente ;

décide :

Article unique. – D'adopter le règlement relatif au plan d'utilisation du sol localisé « Petits Délices ».

Règlement relatif au plan d'utilisation du sol localisé « Petits Délices » :

Article premier. – Le périmètre du présent plan d'utilisation du sol localisé est défini par la rue des Délices, la rue Madame-de-Staël, la rue de l'Encyclopédie et la rue Samuel-Constant. Le taux d'espace libre, vert ou de détente est de 48 %. Le périmètre est composé de deux sous-périmètres A et B qui font l'objet de dispositions spéciales déclinées aux articles 2 et 3 ci-dessous.

Art. 2. – Le sous-périmètre A comprend les parcelles 3791, 3887, 3896, 3905, 6782, 6790, 7137, 7138 et 7139. Le taux d'espace libre, vert ou de détente est de 25 %. Les constructions existantes destinées aux logements sont maintenues dans leurs gabarits et leurs affectations.

Art. 3. – Le sous-périmètre B comprend les parcelles 1430, 1860 et 6783. Le taux d'espace libre, vert ou de détente est de 78 % dont 50 % en pleine terre. Les rez-de-chaussée seront affectés aux activités commerciales. Les surfaces brutes de plancher de logements et de commerces se répartiront ainsi :

- logement 80 %
- commerce 20 %

Art. 4. – La limite de construction sur la parcelle 1430 est fixée à une distance minimum de 13,50 mètres des façades en vis-à-vis sur la rue Samuel-Constant.

Art. 5. – Le Conseil administratif peut exceptionnellement déroger aux présentes dispositions lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérativement ».

- 15) Le 9 octobre 2014, la ville a transmis la délibération du 8 octobre 2014 pour approbation au service de surveillance de communes, rattaché auparavant au département de l'intérieur et de la mobilité et aujourd'hui au département présidentiel (ci-après : PRE).
- 16) Par acte du 7 novembre 2014, MM. PAGET ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette délibération, concluant à l'annulation de la décision de la ville d'approuver le PUSLoc des Délices.

Si ce dernier avait été adopté par le Conseil municipal, il n'avait pas encore été approuvé par le Conseil d'État. Il s'agissait toutefois d'une décision ayant vocation à s'appliquer aux tiers, même si elle ne serait exécutoire qu'après approbation par le Conseil d'État, de sorte qu'elle était sujette à recours. Le recours était recevable.

Le PUSLoc des Délices violait la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), le règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la ville du 20 février 2007 (LC 21 211 ; ci-après : RPUS), la LExt, la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) ainsi que la garantie de la propriété. Il reposait sur un rapport incomplet.

- 17) Par réponse du 15 décembre 2014, la ville a conclu à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à l'appel en cause du Conseil d'État ainsi qu'au rejet du recours, avec suite de frais et « dépens ».

En l'état, la délibération ou le règlement adoptant le PUSLoc des Délices n'avait pas encore force obligatoire envers les tiers. MM. PAGET devaient attendre la publication de l'arrêté d'approbation du Conseil d'État. Le recours était prématuré. En outre, la délibération attaquée ne créait ou ne modifiait aucun droit des intéressés, lesquels n'étaient pas personnellement et individuellement visés par le PUSLoc des Délices, qui concernait un secteur plus étendu que leur seule parcelle. Finalement, libellée comme un acte normatif, la délibération n'était pas un acte attaquant par la voie d'un recours direct. Le recours était irrecevable.

Les griefs soulevés par MM. PAGET étaient mal fondés.

- 18) Le 26 janvier 2015, dans le délai imparti par le juge délégué au Conseil d'État pour indiquer s'il entendait annuler la délibération attaquée et, le cas échéant, formuler des observations, le Conseiller d'État en charge du PRE s'en est rapporté à justice tant sur la recevabilité que sur le fond du recours et a indiqué suspendre l'instruction de l'examen de la délibération litigieuse jusqu'à droit jugé sur le litige opposant MM. PAGET à la ville.
- 19) Le 11 février 2015, la ville a persisté dans l'intégralité de ses conclusions.
- 20) Le 10 mars 2015, en l'absence de requêtes ou observations complémentaires de MM. PAGET dans le délai au 2 mars 2015 imparti par le juge délégué, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile, le recours est recevable de ce point de vue (art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. Selon l'art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), sous réserve des compétences dévolues à la chambre

constitutionnelle et à la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative.

b. Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), elle statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).

Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; ATA/1339/2015 du 15 décembre 2015 consid. 2).

La notion de décision se distingue également de celle de mesures d'organisation de l'administration, telles celles fixant les modalités d'un service public. Deux critères permettent de déterminer si l'on a affaire à une décision ou à un acte interne non sujet à recours. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches. À l'inverse, la décision a pour objet de régler la situation d'administrés en tant que sujets de droit et donc, à ce titre, distincts de la personne étatique ou, en d'autres termes, extérieurs à l'administration (ATF 131 IV 32 consid. 3 p. 34 et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 799 ss p. 274 ss).

L'art. 5 LPA énumère les autorités administratives dont les décisions sont susceptibles de recours. Parmi celles-ci figurent les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent (art. 5 let. f LPA).

c. Le recours à la chambre administrative est ouvert dans d'autres cas que ceux de l'art. 132 al. 2 à 5 LOJ, lorsque la loi le prévoit expressément (art. 132 al. 6 LOJ).

- 3) a. Afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction au sens de l'article 19 LaLAT et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique, les communes élaborent en collaboration avec l'État et adoptent des plans d'utilisation du sol approuvés par leur conseil municipal (art. 15A al. 1 LExt).

Tout projet de plan d'utilisation du sol et son règlement d'application doivent obligatoirement être soumis à une enquête publique aussi large que possible menée conformément à l'art. 5 al. 1 et 2 LExt (let. a), à l'approbation du conseil municipal de la commune intéressée (let. b) ainsi qu'à l'approbation du Conseil d'État, qui vérifie notamment leur conformité aux plans de zones ainsi qu'au plan directeur cantonal et aux plans directeurs localisés (let. c ; art. 15D LExt).

b. Les plans d'utilisation du sol et leurs règlements d'application sont susceptibles d'un recours auprès de la chambre administrative dans les trente jours dès la publication de l'arrêté d'approbation du Conseil d'État dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO ; art. 15F al. 1 LExt). A qualité pour recourir quiconque est atteint par le plan ou le règlement d'application et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié (art. 15F al. 2 1^{ère} phr. LExt).

- 4) a. Selon l'art. 29 al. 1 LAC, dans son état avant le 21 novembre 2015 (ci-après : aLAC), le conseil municipal exerce des fonctions délibératives et consultatives. Les fonctions délibératives s'exercent par l'adoption de délibérations - au sens de l'art. 30 al. 1 et 2 aLAC -, soumises en principe à référendum (art. 29 al. 2 aLAC). L'art. 30 al. 1 aLAC contient une énumération des attributions du Conseil municipal sujettes à délibération qui peuvent être classées en six catégories : (1) les compétences financières et la gestion du patrimoine communal (art. 30 al. 1 let. a à l et v et art. 35 al. 2 aLAC), (2) l'aménagement du territoire (art. 30 al. 1 let. m à s et z aLAC), (3) la collaboration intercommunale et la création de fondations et sociétés d'intérêt municipal (art. 30 al. 1 let. t et u aLAC), (4) le statut du personnel communal (art. 30 al. 1 let. w aLAC), (5) les naturalisations (art. 30 al. 1 let. x aLAC), (6) la validité des initiatives populaires municipales (art. 30 al.1 let. y aLAC). Le Conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale qui régissent les domaines relevant de la compétence des communes (art. 30 al. 2 aLAC) et dispose ainsi de la

plénitude des compétences délibératives (Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 33 n. 111).

b. Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'État qui exerce celle-ci par l'intermédiaire du PRE (art. 61 aLAC). Toutes les délibérations d'un Conseil municipal doivent être transmises au PRE (art. 66 al. 1 aLAC), celles prises dans l'exercice des fonctions énumérées à l'art. 30 LAC étant susceptibles d'annulation par le Conseil d'État (art. 67 et 70 al. 2 et 3 aLAC ; ATA/19/2014 du 14 janvier 2014 consid. 2e ; ATA/714/2013 du 20 octobre 2013 consid. 1e ; ATA/444/2012 du 30 juillet 2012 consid. 4). Si de telles délibérations revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, elles peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative. Deux modes de surveillance de l'activité des communes existent alors en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 86 aLAC. Selon l'al. 2 de cette disposition, la chambre administrative peut impartir un délai convenable au Conseil d'État pour décider d'annuler la délibération attaquée en application de l'art. 67 aLAC, le risque qu'une procédure judiciaire soit poursuivie inutilement ou que des décisions divergentes ne soient rendues étant ainsi pallié (MGC 1997 54/IX 9372 p. 9443).

- 5) En l'espèce, le recours est dirigé contre la délibération du 8 octobre 2014. Selon les recourants, il s'agirait d'une décision ayant vocation à s'appliquer aux tiers nonobstant son absence de caractère exécutoire avant l'approbation par le Conseil d'État, de sorte que leur recours serait recevable.

Cette argumentation ne résiste toutefois pas à l'examen. Par la délibération attaquée, le Conseil municipal de la ville a en effet adopté le PUSLoc des Délices. Or, une telle délibération ne constitue qu'une étape dans la procédure d'adoption de l'acte final susceptible de recours, un plan d'utilisation du sol n'étant pas uniquement soumis à l'approbation du Conseil municipal de la commune concernée, mais également l'approbation du Conseil d'État. Ce n'est que suite à l'arrêté d'approbation de ce dernier que le plan d'utilisation du sol peut faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative, dans les trente jours dès sa publication dans la FAO. Ainsi, la délibération concernant l'adoption d'un plan d'utilisation du sol ne consacre aucune mesure individuelle et concrète touchant en tant que telle aux droits et obligations des recourants.

Dans ces circonstances, le recours des intéressés, tendant à remettre en cause le PUSLoc des Délices par le biais de la délibération du Conseil municipal avant son approbation par le Conseil d'État, est prématuré et sera déclaré irrecevable.

- 6) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de MM. PAGET, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure, la ville disposant de son propre service juridique et étant par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans

recourir aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1056/2015 du 6 octobre 2015 et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 7 novembre 2014 par Messieurs Denis et Guy PAGET contre la délibération PA-109 du Conseil municipal de la Ville de Genève du 8 octobre 2014 ;

met à la charge de Messieurs Denis et Guy PAGET, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Nicolas Jeandin, avocat des recourants, à la Ville de Genève, ainsi qu'au Conseil d'État, pour information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, MM. Dumartheray, Verniory et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :