

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/45/2005-TPE

ATA/219/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 avril 2005

dans la cause

Monsieur Victor-Stéphane HASEL

contre

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE
CONSTRUCTIONS**

et

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU
LOGEMENT**

et

**DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR, DE L'AGRICULTURE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

et

CONSEIL D'ETAT

EN FAIT

1. Les conjoints Hasel - Monsieur Victor-Stéphane Hasel, Mesdames Georgette Hasel et Elisabeth Oppenheim, née Hasel - sont propriétaires en communauté héréditaire de la parcelle 2318, feuille 22 de la commune de Bellevue, à l'adresse chemin du Planet 5.

Cette parcelle d'une surface de 4137 m² est située en cinquième zone de construction au sens de l'article 19 alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) et classée en zone de développement industriel par la loi du 13 novembre 1992. Elle abrite plusieurs constructions, dont deux habitations et un garage affecté à une activité commerciale.

2. Le 22 octobre 1985, M. Victor-Stéphane Hasel (ci-après : M. Hasel ou le recourant) a présenté au département des travaux publics, devenu depuis lors le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) une requête préalable ayant pour objet la construction d'un entrepôt sur la parcelle précitée.

Par décision du 1^{er} juillet 1986, le département a refusé l'autorisation sollicitée, refus annulé par la commission de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) le 24 mars 1987, dite décision étant confirmée par le Tribunal administratif par arrêt du 19 août 1988. Le dossier a été renvoyé au département afin qu'il procède à l'enquête publique prévue par l'article 26 alinéa 1 LaLAT dans le cadre de la dérogation prévue par l'article 19 alinéa 3 LaLAT, dans la teneur alors en vigueur de ces dispositions légales.

Le 16 janvier 1989, le département a délivré l'autorisation préalable de construire (DP 15'499). La validité de cette autorisation a été prorogée à neuf reprises, pour la dernière fois le 11 janvier 1999, avec effet au 20 janvier 2000.

3. Le 18 janvier 2000, le recourant a déposé une demande définitive d'autorisation de construire un hangar pour véhicules et machines sur la parcelle précitée.

Par décision du 28 mars 2000, le département a refusé l'autorisation sollicitée, aux motifs que le projet était de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme du secteur. Référence était faite à l'article 17 alinéa 1 LaLAT alors en vigueur (DD 96'481).

Statuant le 2 février 2001 sur recours de M. Hasel, la commission a annulé la décision du 28 mars 2000 et invité le département à délivrer l'autorisation définitive de construire. Selon le projet de loi modifiant le régime des zones de

construction (PL 29'126) sur lequel se fondait le département, la parcelle 2318 bénéficierait d'un régime plus favorable puisque le taux d'utilisation maximum du sol de 20 % serait abrogé au bénéfice d'une zone de développement industriel et artisanale.

4. Par courrier du 20 août 2001, le département a informé le recourant que la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée présupposait que le Conseil d'Etat ait préalablement approuvé l'application des normes de la zone de développement considérée (arrêté de déclassement). A teneur de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI - L 1 19), cet acte serait assorti de diverses conditions, qui lui étaient présentement soumises et qu'il était invité à retourner à la direction de l'aménagement signées pour accord avec le propriétaire de l'ouvrage.
5. S'en est suivi un abondant échange de correspondance entre les parties. En substance et en résumé, le recourant contestait devoir payer une taxe d'équipement pour son terrain qui avait perdu toute valeur vénale, suite aux nuisances engendrées par l'exploitation de l'aéroport international de Genève.
6. Par courrier du 7 mai 2004, le département a confirmé à M. Hasel qu'il renonçait, en l'état et à titre transitoire, à percevoir une taxe d'équipement public pour ce dossier. En effet, le projet aboutissait à une densité ne dépassant pas l'indice d'utilisation du sol de 0,2 défini par le plan en vigueur dans ce secteur. Compte tenu des études visant à augmenter la valorisation de ce secteur, le département renonçait à subordonner l'autorisation de construire à l'adoption préalable d'un plan et d'un règlement directeur. Toutefois, il assortissait l'autorisation de construire à des conditions foncières particulières et sans taxe d'équipement public, reprenant strictement les termes applicables et prescrits dans le plan 28'378-506 du 13 novembre 1992. Néanmoins, le projet devait faire l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat entérinant les normes de la zone de développement industriel. A cet effet, le recourant était invité à renvoyer les conditions foncières et générales du 7 mai 2004 ci-jointes approuvées, afin de clore définitivement le dossier.
7. M. Hasel a saisi la commission, par acte du 7 juin 2004, d'un recours contre la « décision » du département du 7 mai 2004 (recours no 8024).

Il était au bénéfice d'une autorisation préalable en force. Les conditions foncières et générales émises par le département étaient insoutenables et irréalistes. La loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) ne mettait à sa charge aucune obligation de cet type. Selon le plan directeur communal du 26 septembre 2001, publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 2 avril 2004, la parcelle 2318 était définitivement située en affectation spéciale « entrepôts ».

Il a conclu à l'annulation de la décision du 7 mai 2004 et à ce qu'il soit ordonné au département d'exécuter la décision du 2 février 2001 en lui délivrant avec effet immédiat l'autorisation définitive de construire ; subsidiairement, à ce que la commission procède à un transport sur place.

8. Par arrêté du 14 juin 2004, le Conseil d'Etat a admis l'application des normes de la zone industrielle au bâtiment faisant l'objet de la demande DD 96'481, tout en réservant les conditions particulières de l'autorisation de construire.

9. Le 5 juillet 2004, le département a confirmé à la commune de Bellevue qu'il renonçait dans le cas d'espèce à subordonner l'autorisation de construire à l'adoption préalable d'un plan directeur et que, dans ces circonstances, le Conseil d'Etat avait pris un arrêté de déclassement. Au surplus, le département renonçait exceptionnellement et de manière transitoire, à prélever une taxe d'équipement public dans cette affaire.

10. Le département a délivré, le 5 juillet 2004, l'autorisation sollicitée.

En son chiffre 5, il est précisé : « La présente autorisation est une décision d'exécution de la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 2 février 2001 et n'est donc pas susceptible de recours ». Selon le chiffre 6 de l'autorisation : « Les conditions d'application des normes de la zone de développement établies le 7 mai 2004 par la direction de l'aménagement du territoire devront être respectées ».

11. Le 12 juillet 2004, le recourant a sollicité du département quelques renseignements en rapport avec l'autorisation précitée.

Il désirait le détail de l'émolument facturé au montant de CHF 1'725.- selon facture du 5 juillet 2004. Il demandait l'annulation de la taxe d'écoulement en CHF 4'650.- selon facture du 5 juillet 2004 du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE), domaine de l'eau. En effet, cette taxe avait déjà été acquittée dans le cadre de l'autorisation de construire no 47006 (sic).

12. Ce même 12 juillet 2004, M. Hasel a saisi la commission d'un recours dirigé contre l'arrêté du 14 juin 2004 du Conseil d'Etat ainsi que contre la décision d'autorisation définitive de construire du 5 juillet 2004 (recours no 8086).

Il a repris les arguments précédemment développés concernant la taxe d'équipement.

Il a conclu à l'annulation de l'arrêté du 14 juin 2004 du Conseil d'Etat, à celle de la décision d'autorisation définitive de construire du 5 juillet 2004 « dans la mesure où il a été délivré l'autorisation définitive de « manière transitoire »

pour pouvoir prélever une taxe d'équipement public dans cette affaire à l'endroit du recourant », à ce que le département ainsi que le DIAE, domaine de l'eau, soit invité à se prononcer sur les points 1 et 2 de son courrier du 12 juillet 2004, ainsi qu'à l'annulation de la facture du 5 juillet 2004 du DIAE, domaine de l'eau.

13. Par courrier du 3 août 2004, le département a informé le recourant qu'il avait reconsidéré l'émolument et qu'une nouvelle facture d'un montant de CHF 425.- était établie, remplaçant et annulant celle de CHF 1'725.-. Quant à la taxe d'écoulement, sa demande était transmise, pour raison de compétence, au DIAE, domaine de l'eau.

14. La commission a ordonné la jonction des procédures 8024 et 8086 et, par décision du 26 novembre 2004, a déclaré irrecevables les recours formés par M. Hasel.

En tant qu'il était dirigé contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 juin 2004, le recours était irrecevable, la commission n'étant pas compétente pour en connaître. La lettre du 7 mai 2004 n'était pas une décision sujette à recours au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Il en allait de même s'agissant du recours formé contre l'autorisation de construire du 5 juillet 2004, en tant que cette autorisation visait le courrier du 7 mai 2004 précité. Enfin, l'opposition du recourant à l'encontre d'une taxe d'écoulement n'entraîne pas dans l'objet de l'autorisation définitive de construire du 5 juillet 2004.

15. M. Hasel a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée, par acte du 7 janvier 2005.

Il a repris et développé ses arguments concernant la taxe d'équipement. S'agissant des conditions dont était assortie l'autorisation définitive de construire, elles étaient étroitement liées au dossier et en conséquence la question de l'émolument administratif ou de la taxe d'écoulement pouvait faire l'objet d'un recours adressé dans le délai de trente jours à compter de leur signification à la commission. C'est à tort que celle-ci s'était déclarée incompétente pour en juger.

Il conclut à l'annulation de la décision querellée, à ce que l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 juin 2004 soit déclaré nul et sans effet, à l'annulation du chiffre 6 de l'autorisation définitive de construire du 5 juillet 2004, à l'annulation du chiffre 2 lettre a des conditions foncières et générales du 7 mai 2004 établies par le département, à l'annulation de la taxe d'écoulement du 5 juillet 2004 du DIAE au montant de CHF 4'650.-, subsidiairement à un transport sur place.

16. Dans sa réponse du 16 février 2005, le département s'est opposé au recours, faisant siens les arguments développés par la commission, tout en relevant que

seule la voie de recours devant le Tribunal administratif était ouverte à l'encontre de l'arrêté de déclassement du Conseil d'Etat.

À titre subsidiaire, le département conclut au renvoi de l'affaire à la commission pour décision sur le fond.

17. Le 28 février 2005, la juge déléguée à l'instruction de la cause a informé les parties que la décision querellée mettant en cause plusieurs autorités, à savoir le département, le DIAE ainsi que le Conseil d'Etat, l'instruction de la cause était étendue à toutes les autorités concernées par celle-là.

18. Le DIAE - domaine de l'eau - s'est déterminé le 11 mars 2005.

Le recourant ne demandait plus que la réduction de la taxe d'écoulement après avoir vainement contesté l'obligation qui lui était faite de payer celle-ci dans le cadre de la DD 96'481, aux motifs qu'il en avait déjà payé une dans le cadre d'une autre autorisation (47'006).

La taxe d'écoulement contestée était due en application des articles 89 et suivants de la loi cantonale sur les eaux du 5 juillet 1961 (Leaux - L 2 05) et calculée en application de l'article 10 du règlement relatif aux taxes d'épuration et d'écoulement des eaux du 20 octobre 1993 (L 2 05.21 ; ci-après : le règlement). Ainsi, s'agissant d'un hangar de 465 m², une taxe de CHF 10.- par m² était due et le montant de CHF 4'650.- parfaitement correct.

Il conclut au rejet du recours.

19. Par acte non daté, mais réceptionné par le greffe du tribunal le 30 mars 2005, le Conseil d'Etat a présenté ses observations sous la plume du département.

Seules les décisions prises par le département en application de la LGZD étaient susceptibles d'un recours à la commission (art. 7 LGZD).

Aucune voie directe n'était ouverte à l'encontre d'un arrêté du Conseil d'Etat, autorisant l'application des normes de la zone de développement à une parcelle déterminée, pris en application de l'article 1 LGZD. Un tel arrêté dit « d'approbation » ou de « déclassement » assurait uniquement que les conditions financières posées par la LGZD étaient respectées.

Le recours de M. Hasel dirigé contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 juin 2004 devait être déclaré irrecevable.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

A. Recours contre la lettre du 7 mai 2004 du département

Le recourant qualifie ce courrier de « décision ».

2. Au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant notamment pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations.
3. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral, 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 (ATA/613/2000 du 10 octobre 2000 et les références citées).

4. En l'espèce, le courrier du 7 mai 2004 du département ne revêt manifestement pas le caractère d'une décision formatrice (art. 4 al. 1 let. a LPA) ; il n'affecte pas la situation juridique du recourant. La lettre du département a plutôt la qualité d'une mesure d'exécution, le département ayant été invité à délivrer l'autorisation définitive de construire par décision judiciaire du 2 février 2001. Dans ce cadre, le département devait faire application de la LGZDI alors en vigueur, de même que la LGZD. Cette mesure d'exécution ne crée, ne modifie, ni n'annule aucun droit ou obligation du recourant, la décision définitive relative à une éventuelle taxe d'équipement devant intervenir ultérieurement, soit lors de l'adoption du plan et du règlement directeur. Dans cette mesure, la lettre du département ne constitue donc pas une décision au sens de l'article 4 LPA et elle n'est dès lors pas sujette à recours.

La décision de la commission déclarant le recours irrecevable sur ce point ne peut être que confirmée et le recours rejeté.

B. Recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 juin 2004

5. En application de l'article 2 alinéa 1 lettre b LGZD, le Conseil d'Etat doit s'assurer que les conditions financières posées par la LGZD sont respectées. De

tels arrêtés dit « arrêté d'approbation » ou de « déclassement » ne sont susceptibles d'aucun recours au niveau cantonal (A. MAUNOIR, Les zones de développement dans le canton de Genève, Fédération des syndicats patronaux, septembre 1999, p. 46 ss, not., 48).

C'est dès lors à bon droit que la commission a déclaré le recours irrecevable, sa décision sera confirmée sur ce point et le recours rejeté.

C. Recours contre l'autorisation de construire du 5 juillet 2004

6. Il résulte des faits ci-avant rappelés que ladite autorisation est une décision d'exécution de la décision de la commission du 2 février 2001. Elle précise d'ailleurs dans son chiffre 5 qu'elle n'est pas susceptible de recours. Certes, la condition posée au chiffre 6 de l'autorisation de construire du 5 juillet 2004 ne figurait pas dans celle du 1^{er} juillet 1986. En tant que telle, elle fait l'objet de l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 juin 2004, lequel, comme vu précédemment, n'est pas susceptible de recours.
7. a. La force de chose jugée est le trait distinctif des décisions qui ne sont pas ou ne sont plus susceptibles d'être attaquées par un moyen juridictionnel ordinaire, c'est-à-dire, par un recours ou une opposition, ou bien par un moyen juridictionnel extraordinaire tel qu'une demande de révision ou d'interprétation (ATA/120/2004 du 3 février 2004 et les références citées).
- b. Une décision de confirmation n'est pas sujette à recours lorsqu'elle a été rendue après qu'un examen sommaire de la demande a permis de constater qu'elle n'apportait aucun fait nouveau par rapport à la situation existant lorsque la décision a été prise, ni aucune preuve nouvelle. Dans ce cas, la demande n'a manifestement pas d'autre but que d'obtenir une nouvelle possibilité de recourir. La confirmation revient alors à décider qu'il n'y a pas lieu à réexamen, faute de fait nouveau, seul ce point étant, le cas échéant, sujet à recours (ATF 105 Ia 20).

Comme cela ressort du dossier, la décision précitée a le caractère d'une décision de confirmation. L'autorité administrative a procédé à un examen sommaire de la situation et a constaté qu'aucun fait nouveau ne commandait la prise d'une décision. Il n'y avait donc aucun lieu d'assortir cette communication de la mention des voies de recours, qui est réservée aux décisions proprement dites.

La commission ne pouvait donc que déclarer le recours irrecevable de ce chef. La décision sera confirmée sur ce point.

D. Recours contre la taxe d'écoulement

8. La commission a jugé que cette question n'entrait pas dans l'objet de l'autorisation définitive de construire du 5 juillet 2004 et déclaré le recours irrecevable sur ce point.

9. Selon l'article 137 Leaux, le recours au Tribunal administratif contre les décisions prises en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'application est régie par les articles 56A et ss LOJ et par la LPA.

Dans cette mesure, c'est à juste titre que le recourant a contesté devant la commission la facture du 5 juillet 2004 concernant la taxe d'écoulement. La motivation de la commission pour déclarer le recours irrecevable sur ce point n'est pas pertinente.

10. Dans le cadre de l'instruction de la cause, le Tribunal administratif a requis les observations du DIAE - domaine de l'eau - lesquelles ont été transmises au recourant. La cause est donc en état d'être jugée.

11. Les motifs pour lesquels le recourant s'oppose à payer cette taxe sont assurément étrangers au présent litige. Ce n'est pas parce qu'il aurait payé une taxe dans un autre dossier qu'il en serait dispensé dans tous les cas ultérieurs.

Cela étant, la taxe d'écoulement exigée a été calculée conformément aux dispositions légales pertinentes et en particulier l'article 10 du règlement. Le recourant n'émet aucune critique quant à l'application faite par le DIAE - domaine de l'eau - de ces dispositions légales.

Il s'ensuit que le recours ne peut être que rejeté sur cette question.

12. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 janvier 2005 par Monsieur Victor-Stéphane Hasel contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 26 novembre 2004;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.-;

communique le présent arrêt à Monsieur Victor-Stéphane Hasel, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, au département de l'aménagement, de

l'équipement et du logement, au département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, domaine de l'eau, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, juges,
M. Bellanger, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :