

Refus conservatoires dans le PAV

Mark Muller
Avocat, De la Gandara & Associés

Sommaire

- 1 Refus conservatoires : rappel des principes**
- 2 La loi PAV du 23 juin 2011 (loi 10788)**
- 3 L'arrêt ELECTRO-MATERIEL (ATA/231/2014 du 8 avril 2014)**
- 4 Conclusion**

1. Refus conservatoires : rappel des principes

a. Base légale

Art. 13 B LaLAT Sauvegarde des objectifs

1. Lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art.1 LCI (...) (al. 1).
2. Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force (al. 2).

1. Refus conservatoires : rappel des principes

b. But poursuivi

Le refus conservatoire constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation. La mesure assure le travail de révision contre les risques représentés par les projets de construction soumis à autorisation qui pourraient le menacer. Le refus vise à maintenir la liberté d'action de l'autorité chargée de l'établissement du plan d'affectation, comme le fait la mesure générale de la zone protégée, prévue à l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (ATA/231/2014 et références citées).

Voir la présentation de Me Sidonie Morvan aux Sprints de l'immobilier du 27 septembre 2012.

1. Refus conservatoires : rappel des principes

c. Quelques jurisprudences récentes

- Il n'y a pas lieu à envisager un effet anticipé d'un plan, par un refus conservatoire d'une autorisation de construire, lorsque la demande d'autorisation de construire porte sur des travaux de peu d'importance, comme l'aménagement intérieur de locaux déjà existants (ATA/106/2013 du 19 février 2013; ATA/70/2013 du 6 février 2013).
- Il en va de même lorsque la commune initie un plan de site afin de s'opposer à l'urbanisation d'une parcelle, ce d'autant plus que la commission des monuments et sites (CMNS) avait rendu un préavis négatif sur la nécessité de protéger le patrimoine bâti dans ce cas (ATA/392/2013 du 25 juin 2013).

- L'art. 13 B LaLAT impose un délai de deux ans aux autorités pour adopter un plan, constatant que si ce délai est dépassé cette disposition ne peut plus faire obstacle à un projet de construction (ATA/448/2013 du 30 juillet 2013).
- En zone de développement sur zone ordinaire villa, l'autorisation de construire une véranda et une cave doit être délivrée dans le cadre de la pratique avérée du département, qui admet des aménagements de peu d'importance, dont le coût est inférieur à CHF100'000.- et à la condition d'un engagement du propriétaire de ne pas se prévaloir de la plus-value liée à ces travaux dans le cadre des droits de préemption ou d'expropriation (ATA/337/2011 du 24 mai 2011).

2. La loi PAV du 23 juin 2011 (loi 10788)

La loi relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets » (Loi PAV) comprend divers types de normes :

- Définition du périmètre de la modification du régime des zones (art. 1 – plan N° 29712 A);
- Définition de proportions entre les affectations au logement et aux activités (art. 1, al. 6);
- Admission de tours pouvant culminer à 170 m. dans certains secteurs (art. 1, al. 7);
- Définition de la notion de Plan directeur de quartier PAV (art. 2);
- Définition de la notion de Plan localisé de quartier PAV (art. 3);
- Délimitation, affectation et principes d'aménagement par secteurs (art. 4);
- Définition des catégories de logements à construire (art. 4, al. 9);
- Modification à d'autres lois pour les adapter à la loi PAV.

3. L'arrêt Electro – Matériel SA (ATA/231/2014 du 8 avril 2014

a. Chronologie des faits

- 09.04.2008 : Demandes d'autorisation de construire et de démolir A et B;
- 09.09.2008 : Refus conservatoires fondés sur l'art. 13 B LaLAT en vue d'un déclassement;
- 15.12.2008 : Publication du projet de modification du régime des zones dans la FAO;
- 11.02.2011 : Échéance du délai de 2 ans de l'art. 13 B LaLAT;
- 19.05.2011 : Demandes d'autorisation de construire et de démolir C et D;
- 23.06.2011 : Adoption de la loi PAV par le Grand Conseil. Le périmètre concerné est classé en zone de développement 2 dévolue à une affectation mixte;
- 07.10.2011 : Réactivation des requêtes A et B;
- 15.12.2011 : Refus conservatoires des requêtes A, B, C et D fondés sur l'art.13 B LaLAT en vue de l'adoption d'un PLQ PAV.

3. L'arrêt Electro – Matériel SA (ATA/231/2014 du 8 avril 2014)

b. Considérants en droit

- La Cour considère que les conditions de l'art. 13 B LaLAT ne sont pas remplies parce que (considérant 4):
 - La loi PAV est entrée en vigueur et les refus conservatoires fondés sur ce plan d'affectation n'auraient pas de raison d'être ni d'objet;
 - Si le département entendait plutôt prendre de telles mesures provisionnelles pour protéger le processus d'adoption des PLQ PAV, la juridiction de céans serait contrainte de constater que le délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT est parvenu à échéance le 15 décembre 2013 et que, faute d'adoption de tels plans d'affectation spéciaux, la recourante aurait repris la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur.

➤ Droit applicable (considérant 5).

- Concernant les autorisations faisant suite à une requête, le droit applicable est en principe celui qui est en vigueur au moment où la décision est prise, à défaut d'une disposition transitoire réglant différemment la question. Dès lors qu'une telle décision vise à régler un comportement futur, il n'y a en effet pas de raison de ne pas appliquer le droit en vigueur au moment où la légalité de ce comportement se pose.
- Il faut réserver les circonstances particulières tenant dans la protection de la bonne foi ou dans un retard injustifié à statuer. Dans un tels cas, il se justifie d'appliquer l'ancien droit, lorsque ce dernier est plus favorable à l'administré, sauf à ce que l'ordre public ou un motif d'intérêt public important n'impose l'application de la nouvelle règle.

- Quant à l'autorité judiciaire de recours, elle doit en principe trancher le cas selon le droit en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée, sauf si un intérêt public important, notamment des motifs d'ordre public, justifie une application immédiate du nouveau droit entré en vigueur dans l'intervalle.

La Cour de justice en conclut que les décisions de refus pouvaient se fonder sur la loi PAV.

- La Cour de justice constate que les projets refusés ne sont pas conformes à la loi PAV (considérant 6).
- Elle rejette l'argument de l'abus de droit qu'aurait commis le département à statuer sur la base de la loi PAV (considérant 7).
- La Cour ne se pose pas la question de l'application de l'art. 13 B, al. 2, 2^e phrase LaLAT selon lequel, si plus de deux ans se sont écoulés entre la décision de refus conservatoire et l'adoption du plan d'affectation du sol invoqué, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force.

4. Conclusion

- Cet arrêt a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.
- Il rappelle les conditions auxquelles un refus conservatoire peut être opposé à une demande d'autorisation de construire.
- Il ne tire pas les conséquences légales de l'écoulement du délai de deux ans depuis le refus conservatoire sans adoption d'un PLQ, soit le fait que le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone ordinaire.

Merci de votre attention

Mark Muller

Avocat, De la Gandara & Associés

markmuller@pdglaw.ch

www.pdglaw.ch

