

BGer 1A.222/2006 vom 8. Mai 2007

Bundesgericht, 2007-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.222_2006

FR: TF 1A.222/2006 du 8 mai 2007

IT: TF 1A.222/2006 del 8 maggio 2007

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué ayant été rendu avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire du 26 décembre 1943 (OJ) demeure applicable à la présente procédure, conformément à l'art. 132 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005. L'ancien art. 34 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, relatif aux voies de recours au Tribunal fédéral contre les décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire, est également toujours applicable dans la présente procédure (cf. art. 53 al. 1 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32], en relation avec le ch. 64 de l'annexe de cette loi).

E. 2

Dirigés contre un seul et même arrêt, les recours de droit administratif et de droit public interjetés par A._____ et consorts peuvent être joints afin qu'il soit statué simultanément à leur sujet (art. 24 al. 1 PCF par renvoi de l' art. 40 OJ).

E. 3

En vertu de l' art. 34 al. 3 LAT , seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte contre les décisions de dernière instance cantonale relatives à l'approbation d'un plan d'affectation, comme le plan localisé de quartier litigieux; cette règle ne vaut cependant que dans la mesure où l'application du droit de l'aménagement du territoire est en jeu. Lorsque le litige porte sur l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement ou sur d'autres prescriptions fédérales directement applicables, ces décisions peuvent, dans cette mesure, faire l'objet d'un recours de droit administratif (cf. ATF 132 II 209 consid. 2 p. 211 et les arrêts cités). Cette voie de droit permet alors de soulever également des griefs concernant l'application du droit constitutionnel fédéral ou des normes cantonales autonomes, pour autant qu'il existe un rapport suffisamment étroit avec l'application du droit fédéral (cf. ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339 et les arrêts cités). C'est notamment dans le cadre d'un recours de droit administratif que le grief tiré du non-respect des prescriptions fédérales relatives à la protection contre le bruit doit être invoqué (cf. ATF 132 II 209 consid. 2.2.2 p. 214 et les arrêts cités). Il en va de même du moyen tiré de l'absence de qualité pour recourir de l'Association de quartier "Q._____". En effet, une décision de refus d'entrer en matière peut, alors même qu'elle n'est pas fondée sur le droit public fédéral, mais sur le droit cantonal de procédure, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les cas où l'autorité, si elle avait statué sur le fond, aurait dû appliquer le droit administratif fédéral (ATF 127 II 264 consid. 1a p. 267; 123 I 275 consid. 2c p. 277; 121 II 190 consid. 3a p. 192 et les arrêts cités), ce qui est le cas en l'espèce. Les autres griefs invoqués ne portent en revanche pas sur l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement et ils ne sont pas dans un rapport étroit avec le non-respect allégué des

valeurs de planification fixées dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Ils doivent être examinés dans le cadre du recours de droit public (cf. arrêt 1A.168/1990 du 18 avril 1991 consid. 1a/bb paru à la RDAF 1992 p. 193, s'agissant du grief tiré de la violation de l'art. 14 let. a et e de la loi cantonale sur les constructions et les installations divers [LCI]).

Recours de droit administratif

E. 4

Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir dénié à l'Association de quartier "Q._____" la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier litigieux au terme d'une application arbitraire de l'art. 35 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

E. 4.1

L'association précitée a un intérêt digne de protection, au sens de l' art. 103 let. a OJ , à demander l'annulation de la décision attaquée afin d'obtenir qu'il soit statué sur le fond de la cause (cf. ATF 124 II 499 consid. 1b p. 502), et cela indépendamment et sans préjudice du motif d'irrecevabilité retenu en procédure cantonale qui constitue l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral, à l'exclusion du fond de l'affaire. La qualité des autres recourants pour invoquer ce grief est en revanche douteuse. Cette question souffre néanmoins de rester indécise vu l'issue du recours sur ce point.

E. 4.2

Une décision est arbitraire et, partant, viole l' art. 9 Cst. lorsqu'elle est manifestement insoutenable, lorsqu'elle méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire, non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). Il appartient à la partie recourante de démontrer, par une argumentation précise, en quoi la décision incriminée est arbitraire (ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219 et les arrêts cités).

E. 4.3

L'art. 35 LaLAT ouvre la voie du recours au Tribunal administratif contre les décisions par lesquelles le Grand Conseil, respectivement le Conseil d'Etat adopte les plans d'affectations du sol (al. 1). Les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir (al. 3). Le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4).

E. 4.4

En l'espèce, la cour cantonale a déclaré le recours irrecevable en tant qu'il émanait de l'Association de quartier "Q._____" non pas parce que les conditions pour lui reconnaître la qualité pour agir en vertu de l'art. 35 al. 3 LaLAT n'étaient pas réunies, mais parce qu'elle n'avait pas formé opposition au projet de plan, conformément à l'art. 35 al. 4 LaLAT.

Les recourants ne prétendent pas que cette exigence contreviendrait aux réquisits de l' art. 33 LAT et conduirait à une violation du droit fédéral; le Tribunal fédéral a d'ailleurs eu

l'occasion de dire que les cantons étaient libres d'imposer aux intéressés, comme condition de recevabilité du recours cantonal, une intervention dans la procédure d'opposition préalable, pour autant que le projet de plan fasse l'objet de publications suffisamment claires, et que la limitation du droit d'accès à un tribunal résultant de l'application de cette règle n'était en principe pas illégitime ou disproportionnée (arrêt 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 2c/aa et 2c/cc non reproduits sur ce point à la SJ 2002 I p. 318, qui concernait l'art. 35 al. 4 LaLAT).

L'application faite en l'occurrence de cette disposition échappe par ailleurs au grief d'arbitraire. L'opposition collective au projet de plan émanait d'un groupement d'habitants du quartier représenté par Me Efstratios Sideris. Celui-ci précisait à cet égard que ses mandants étaient tous directement concernés par le projet dans la mesure où ils sont "soit propriétaires ou locataires de maisons d'habitation situées sur les parcelles comprises dans le plan, soit voisins directs des parcelles concernées". Il ne déclarait en revanche nullement agir au nom de l'Association de quartier "Q. _____". Si la présidente de cette association, A. _____, figurait parmi les personnes qui ont signé l'opposition collective, rien n'indique qu'elle aurait agi non pas en son nom personnel uniquement, mais aussi en sa qualité de présidente de l'Association de quartier "Q. _____". Cela étant, il était parfaitement soutenable de retenir que A. _____ n'avait pas valablement engagé l'association par sa signature individuelle sur la liste des opposants. Cela étant, le Tribunal administratif n'a pas fait preuve d'arbitraire en estimant que l'Association de quartier "Q. _____" n'avait pas fait opposition au projet et en déclarant le recours irrecevable pour ce motif en tant qu'il émanait de cette association. Sur ce point, le recours est mal fondé.

E. 5

Les recourants font valoir que les valeurs de planification définies dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit pour le degré de sensibilité II au bruit seraient dépassées dans le périmètre du plan localisé de quartier litigieux.

En tant que propriétaires voisins du plan localisé de quartier litigieux, ils sont manifestement touchés plus que quiconque par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à son annulation au sens de l'art. 103 let. a OJ. On peut certes se demander s'ils sont habilités à se plaindre d'une violation de l'ordonnance sur la protection contre le bruit dans la mesure où ils ont essentiellement invoqué en dernière instance cantonale une violation de l'art. 3 al. 3 let. b LAT, sans élever de critiques quant à l'appréciation des nuisances faite par le Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants dans son préavis du 25 avril 2002 (cf. arrêt 1P.446/1998 du 5 novembre 1998 consid. 1a in fine publié in RDAF 2000 I p. 744). Cette question peut cependant demeurer indécise, car le recours est de toute manière mal fondé.

Eu égard aux griefs soulevés devant lui, on ne saurait guère reprocher au Tribunal administratif d'avoir examiné la question des nuisances induites par le projet sous l'angle de l'art. 14 let. a et e LCI. Pour tenir compte des moyens nouveaux évoqués à l'appui du recours de droit administratif, le Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants a délivré en date du 1er novembre 2006 un nouveau préavis qui tient compte de l'attribution d'un degré de sensibilité au bruit II pour les biens-fonds compris dans le périmètre du plan localisé de quartier litigieux. Cette pièce a été communiquée pour connaissance aux autres parties, de sorte qu'elle peut être prise en

compte dans la présente procédure. Dans ce préavis, ledit service conclut à une augmentation imperceptible pour le voisinage du bruit induit par l'accroissement du trafic automobile lié au projet et à la conformité du plan aux exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit pour autant que les mesures de construction et d'aménagement préconisées soient prises lors de l'élaboration des projets concrets des immeubles d'habitation situés le long de la rue des Bossons. Cela étant, il n'y a aucune raison de douter que le plan localisé de quartier litigieux respecte les exigences de protection contre le bruit.

Le recours de droit administratif est donc infondé.

Recours de droit public

E. 6

Les recourants voient une violation de leur droit d'être entendus dans le refus du juge délégué du Tribunal administratif de se rendre dans les immeubles avoisinant le périmètre du plan localisé de quartier afin de constater la réalité des problèmes vécus quotidiennement par les habitants du quartier par la présence d'une trop forte proportion de logements sociaux.

Le juge délégué a refusé de donner suite à cette requête parce qu'il s'estimait suffisamment renseigné sur la situation de la Ville d'Onex en la matière. La pertinence de cette motivation peut rester indéterminée car la décision échappe au grief d'arbitraire. Les problèmes allégués dus à une trop forte proportion de logements sociaux dans un quartier ne sauraient en effet être appréhendés par un transport sur place, nécessairement de brève durée. Par ailleurs, le Tribunal administratif disposait des données cantonales quant à la proportion de logements subventionnés sur le territoire communal et par rapport à l'ensemble du territoire cantonal. Le refus de procéder à une visite des quartiers présentant une mixité sociale insuffisante ne consacre donc aucune atteinte au droit d'être entendus des recourants, tel qu'il découle de l'art. 29 al. 2 Cst. (cf. ATF 120 Ib 224 consid. 2b p. 229; 112 Ia 198 consid. 2b p. 202).

E. 7

Les recourants reprochent au Tribunal administratif de ne pas avoir opéré une pesée judiciaire de tous les intérêts en présence et d'avoir ignoré certains principes d'aménagement du territoire qui s'imposent aux autorités de planification. Ils lui font également grief de ne pas avoir examiné le moyen pris de la non-conformité du plan aux objectifs de facilitation d'accès de la population aux écoles. Ils se plaignent à ce propos d'une violation de leur droit à une décision motivée.

E. 7.1

La vocation pour agir par la voie du recours de droit public est définie à l'art. 88 OJ. Ce recours est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général, ou visant à préserver de simples intérêts de fait, est en revanche irrecevable (ATF 130 I 306 consid. 1 p. 309; 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités). La qualité pour former un recours de droit public contre un plan d'affectation est reconnue non seulement au propriétaire d'un terrain compris dans le périmètre du plan, mais aussi au propriétaire d'un fonds voisin qui prétend que l'établissement du plan l'atteindrait dans ses droits constitutionnels parce qu'il réduirait à néant ou modifierait la portée de normes qui tendent également à le protéger ou parce que ce plan restreindrait l'utilisation de sa propriété. La qualité pour agir du propriétaire se

limite ainsi à la contestation des effets du plan sur son propre fonds (ATF 127 I 44 consid. 2d p. 47; 125 II 440 consid. 1c p. 442; 119 Ia 362 consid. 1b p. 364/365 et les arrêts cités).

La jurisprudence reconnaît au propriétaire voisin la qualité pour recourir contre un plan d'affectation dans la mesure où il fait valoir que les constructions autorisées dans le périmètre du plan auraient des répercussions excessives sur son bien-fonds en raison du gabarit des bâtiments, de leur distance à sa parcelle et des immissions excessives qui en résulteraient pour lui (ATF 127 I 44 consid. 2d p. 47; 118 Ia 232 consid. 1b p. 235; 115 Ib 456 consid. 1e p. 462 et les arrêts cités). Il ne peut en revanche pas se prévaloir de ce qu'un plan d'affectation violerait des dispositions qui tendent exclusivement à protéger l'intérêt public, tels que les clauses d'esthétique (ATF 118 Ia 232 consid. 1b p. 235), les principes généraux qui régissent la planification (ATF 113 Ia 236 consid. 3b p. 239; 106 Ia 329 consid. 2b p. 332) ou encore les prescriptions sur la protection des monuments, de la nature et du paysage (ATF 116 Ia 433 consid. 2a p. 437).

E. 7.2

Dans la mesure où les recourants entendent se plaindre d'une application arbitraire de l'objectif de maintien et de développement harmonieux du milieu bâti, ancré à l' art. 3 al. 2 let. b LAT , des principes de favorisation de la mixité sociale, de réduction des disparités entre les régions et d'accès facilité aux établissements publics, au sens de l' art. 3 al. 4 let. a et b LAT , ou encore d'une pesée incorrecte des intérêts en jeu, tels qu'ils ont été définis aux art. 2 et 3 LAT , la qualité pour agir leur fait défaut; ces normes visent en effet uniquement la défense de l'intérêt public et ne protègent pas les propriétaires voisins de terrains inclus dans le périmètre d'un plan localisé de quartier (cf. ATF 113 Ia 236 consid. 3b précité, confirmé en dernier lieu dans un arrêt 1A.194/2006 du 14 mars 2007 consid. 2.4.1).

Les recourants ne peuvent pas davantage fonder leur qualité pour agir sur une violation éventuelle de leur droit à une décision motivée dans l'application de ces principes. Le droit d'invoquer des garanties de procédure ne permet en effet pas de mettre en cause, même de façon indirecte, la décision sur le fond; le recours ne peut donc pas porter sur des points indissociables de cette décision tels que le refus d'administrer une preuve sur la base d'une appréciation anticipée de celle-ci ou le devoir de l'autorité de motiver son prononcé de façon suffisamment détaillée (ATF 129 I 217 consid. 1.4 p. 222; 122 I 267 consid. 1b p. 270; 120 Ia 227 consid. 1 p. 229/230). Le Tribunal administratif a cité les arguments des recourants tirés des principes généraux de l'aménagement du territoire dans les considérants de fait de l'arrêt attaqué, de sorte que l'on ne saurait admettre qu'il les aurait ignorés. S'il ne les a en revanche pas discutés et écartés par une motivation spécifique, il s'est référé au plan directeur cantonal et aux principes régissant la zone de développement pour conclure à la conformité du projet. Ainsi, plus que l'absence de motivation, les recourants dénoncent en réalité une motivation déficiente. Un tel grief ne peut être séparé de l'examen de la décision au fond, de sorte que celui qui n'a pas qualité pour recourir au fond ne peut pas les invoquer (ATF 132 I 167 consid. 2.1 p. 168 et la jurisprudence citée). Le recours de droit public est donc irrecevable sur ce point.

E. 8

Les recourants reprochent enfin au Tribunal administratif d'avoir admis que l'accroissement du trafic routier induit par le projet serait mineur et qu'il ne constituait pas un inconvénient grave pour le voisinage. Ils dénoncent une application arbitraire de l'art. 14 al. 1 let. a et e LCI.

E. 8.1

Les recourants sont fondés à soutenir que le trafic supplémentaire lié à la création de trois immeubles comportant quelque soixante logements et des activités commerciales ou administratives dans le périmètre du plan localisé de quartier entraînera des inconvénients graves et sera la source d'une gêne durable pour le voisinage, selon l'art. 14 al. 1 let. a et e LCI. Le Tribunal fédéral a en effet déjà jugé que les règles contenues dans ces dispositions conservaient une portée propre par rapport au droit fédéral et qu'elles tendaient à la protection des propriétaires voisins, exposés aux nuisances secondaires liées à la circulation des véhicules (cf. arrêt 1A.168/1990 du 18 avril 1991 consid. 1b paru à la RDAF 1992 p. 193).

E. 8.2

Le Tribunal administratif a estimé qu'il n'y avait pas lieu de craindre que l'usage fait des bâtiments projetés ne soit pas conforme à celui prévu dans la zone concernée et engendre des nuisances pour le voisinage. Il s'est par ailleurs fondé sur l'avis de l'Office cantonal des transports et de la circulation, organe spécialisé, pour admettre que le nombre de places de parc pour les logements et les activités était suffisant. S'agissant enfin des problèmes de circulation dans le quartier, il s'est référé à la jurisprudence selon laquelle il n'y a pas d'inconvénients graves pour le voisinage lorsque des difficultés de circulation existent au préalable et qu'une installation nouvelle est de nature à générer un accroissement mineur du trafic routier.

L'Office cantonal des transports et de la circulation a émis un préavis favorable au projet sous diverses réserves. Celles-ci portaient sur la mise au point des aménagements prévus sur la rue des Bossons, en accord avec la Commune d'Onex, d'une part, et sur la continuité des parcours piétonniers qui semble mal assurée ainsi que la largeur insuffisante des trottoirs, d'autre part. On ne voit pas en quoi les voisins subiraient un préjudice majeur des lacunes ainsi constatées qui peuvent être corrigées dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Pour le surplus, l'office précité n'a formulé aucune réserve en rapport avec d'éventuels problèmes de circulation ou de parcage dans le quartier liés à l'augmentation prévisible du trafic induit par le projet. Il n'a émis en particulier aucune objection au nombre de places de parc exigées dans le plan pour les logements et les activités commerciales ou artisanales; a fortiori, il n'a pas laissé entendre que les voisins seraient exposés à des inconvénients graves et durables. Le Tribunal administratif pouvait sans arbitraire en déduire que le préavis était favorable sans condition au projet sur ce point et que le plan ne se heurtait à aucun obstacle de ce point de vue. Le seul fait que la circulation doublerait, comme le prétendent les recourants, ne suffit pas encore à établir l'existence d'un grave inconvénient pour le voisinage. Il n'est d'ailleurs nullement établi que la rue des Bossons ne pourrait absorber le surcroît de trafic.

Il est indubitable que la construction de trois bâtiments, comportant au maximum une soixantaine logements et des activités commerciales et administratives sur un périmètre voisin des parcelles des recourants, aura des répercussions sur la quiétude du quartier; l'art. 14 al. 1 LCI n'a toutefois pas pour but d'empêcher toute construction, dans une zone à bâtir, qui aurait des effets sur la situation ou le bien-être des voisins. Les inconvénients pourront être plus ou moins sensibles suivant les circonstances, mais il n'est pas arbitraire de considérer dans le cas particulier, que les inconvénients ne sont pas graves au sens de l'art. 14 al. 1 let. a et e LCI.

Le grief des recourants tiré d'une application arbitraire de cette disposition est mal fondé.

E. 9

Le recours de droit public doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 10

Vu l'issue de la procédure, les frais judiciaires doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.