

BGer 1C_472/2014 vom 24. April 2015

Bundesgericht, 2015-04-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_472_2014

FR: TF 1C_472/2014 du 24 avril 2015

IT: TF 1C_472/2014 del 24 aprile 2015

Erwägungen

E. 1.1

La voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) est ouverte contre une décision prise par une autorité cantonale de dernière instance dans une contestation portant sur l'application du droit de l'aménagement du territoire et du droit public des constructions.

E. 1.2

Aux termes de l' art. 89 al. 1 LTF , la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, pour apprécier la qualité pour agir, tous les éléments de fait pertinents doivent être pris en compte. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. De même, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (cf. ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219; 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285; arrêt 1C_411/2014 du 9 janvier 2015 consid. 2.1.1). La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé à quelques dizaines de mètres du projet litigieux (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; arrêt 1C_346/2011 du 1er février 2012 publié in DEP 2012 p. 692, consid. 2.3 p. 285).

La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas à elle seule à conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Les voisins doivent en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 p. 33 s.; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252). Une atteinte particulière est reconnue lorsqu'il faut notamment s'attendre avec certitude ou avec une grande vraisemblance à des immissions sur le fonds voisin en provenance de l'installation (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219; 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285; 121 II 171 consid. 2b p. 174).

En l'occurrence, les locaux commerciaux exploités par les parties recourantes sont situés à l'intérieur, respectivement aux abords immédiats du périmètre défini par l'autorisation de construire et l'arrêté litigieux. Elles sont non seulement touchées par la suppression de places de stationnement publiques, mais également par la modification du régime de circulation et les restrictions d'accès au centre historique; en cela leur situation diffère de celle de l'arrêt 1C_411/2014 consid. 2.3.2 du 9 janvier 2015 invoqué par le DALE et un intérêt digne de protection doit leur être reconnu.

E. 1.3

Ayant par ailleurs pris part à la procédure devant la Cour de justice, A. _____ SA, C. _____ Sàrl, E. _____, G. _____ S.A, F. _____ S.A et B. _____ ont qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF , de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière. Dans ces circonstances, la qualité pour recourir de D. _____ Sàrl, qui a agi conjointement avec ces derniers, peut demeurer indéterminée.

E. 2

A l'appui de leur recours, les recourants produisent deux pièces nouvelles: un article de presse paru le 29 septembre 2014, ainsi qu'une affiche des décisions adoptées par le Conseil municipal le 23 septembre 2014. Conformément à l' art. 99 al. 1 LTF , aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision attaquée, ce qu'il incombe aux recourants de démontrer (cf. ATF 133 III 393 consid. 3 p. 395). Faute d'indications à cet égard, ces pièces - pour autant qu'elles soient pertinentes pour le sort de la cause - doivent être déclarées irrecevables.

E. 3

Les recourants font griefs à la Cour de justice de n'avoir pas retenu l'existence de décisions communales relatives à la mise en oeuvre d'une EIE et d'avoir ainsi établi les faits de façon manifestement inexacte.

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Les recourants ne peuvent critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). Si les recourants entendent se prévaloir de constatations de faits différentes de celles de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), ils doivent expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 et les arrêts cités).

Selon les recourants, une EIE est indispensable pour déterminer si le projet litigieux se révèle adéquat ou si, au contraire, il risque de conduire à une péjoration des conditions de circulation dans le Vieux-Carouge. Outre que leur argumentation est largement appellatoire, elle relève de l'examen du droit. La nécessité d'une EIE s'examine en effet à l'aune du droit fédéral de la protection de l'environnement (cf. consid. 6); la constatation de l'existence de décisions communales relatives à la mise en oeuvre d'une telle étude, prises au cours de l'élaboration du projet, s'avère dès lors irrelevante.

Par conséquent, et pour autant qu'il réponde aux exigences de motivation des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, le grief doit être rejeté.

E. 4

Les recourants soutiennent qu'en déclarant irrecevable leur grief portant sur la violation du PDCOM la Cour de justice aurait violé la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Selon eux, le PDCOM constituerait un plan d'affectation au sens de l' art. 14 LAT ; il déploierait dès lors des effets juridiques à l'égard des particuliers.

E. 4.1

Aux termes de l' art. 14 LAT , les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT), particuliers et autorités (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 404 p. 182; THIERRY TANQUEREL, Commentaire LAT, n. 15 ad art. 21). Les plans d'affectation concrétisent et précisent les plans directeurs (arrêt 1C_414/2013 du 30 avril 2014 consid. 4.1) dont ils doivent être distingués.

L'instrument du plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT . Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire. La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée (cf. THOMAS TSCHANNEN, Commentaire LAT, n. 20 ad art. 6-12); le plan directeur ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op.cit., n. 225 p. 105). Cet aspect programmatique du plan correspond au contenu minimum exigé selon les art. 8 LAT et 5 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1; cf. THOMAS TSCHANNEN, op.cit., n. 20 ad art. 6-12).

Sur le plan régional, le droit fédéral n'interdit pas aux cantons de prévoir l'introduction de plans directeurs régionaux ou communaux. A l'instar du plan directeur cantonal, ces plans ne lient que les autorités en charge de tâches déployant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l' art. 2 LAT (cf. art. 9 al. 1 LAT), à l'exclusion des particuliers (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op.cit., n. 266 s. p. 122).

Dans le canton de Genève, le législateur a introduit le plan directeur localisé qui entre dans la définition du plan directeur telle que donnée par le droit fédéral (FRANÇOIS BELLANGER, Déclassement et autres mesures dans le canton de Genève, in Planification territoriale, Genève 2013, p. 89). Il a pour objet de fixer les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 10 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [LaLAT; rs/GE L 1 30]). Le plan directeur localisé a force obligatoire pour la commune et le Conseil d'Etat. Il ne produit en revanche aucun effet à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (cf. art. 10 al. 8 LaLAT). Le plan directeur localisé ne constitue pas un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, et pouvant être invoqué par des tiers (cf. Exposé des motifs, in Mémorial du Grand Conseil (MGC) 2001-2002, 41/VIII 7366).

E. 4.2

A l'échelon cantonal, les recourants ont soutenu que le projet litigieux violerait les étapes prévues par le PDCom pour la piétonnisation du centre historique de Carouge. Jugeant que le PDCom constituait un plan directeur localisé (art. 10 LaLAT), la Chambre administrative a considéré que les recourants n'étaient pas habilités à le remettre en cause, même de façon indirecte.

On ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils affirment, au contraire, que le PDCom, et les fiches qui le composent, constituerait un plan d'affectation spécial. Ils développent à cet

égard une importante argumentation, laquelle est toutefois centrée sur les effets juridiques déployés par un tel plan d'affectation sur les particuliers plutôt que sur la question de la qualification du PDCom. Quoi qu'il en soit, tant au regard de la législation fédérale que cantonale, le PDCom, qui fixe les orientations de base de l'aménagement du territoire communal (cf. PDCom, préambule p. 1), doit être compris comme un plan directeur (cf. art. 8 LAT et 10 al. 2 LaLAT). Par conséquent, et en ce qu'il détermine le développement souhaité pour les espaces publics composés des rues et places du Vieux-Carouge (cf. PDCom, n. 6.2.1, p. 76 s.), les particuliers ne peuvent s'en prévaloir pour contester, comme en l'espèce, un projet conforme au plan d'affectation de zone (cf. arrêts 1A.154/2002 du 22 janvier 2003 consid. 4.1 publié in RDAF 2005 I 585; 1C_257/2013 du 13 janvier 2014 consid. 5.3; au sujet de la portée du caractère obligatoire d'un plan directeur cf. arrêt 1C_898/2013 du 23 juin 2014 consid. 4.1 et les références).

E. 4.3

En définitive, en déclarant irrecevable le grief tiré d'une violation du PDCom, la Cour de justice n'a pas violé le droit fédéral.

E. 5

Les recourants se plaignent d'une violation de l'obligation de planifier consacrée par l' art. 2 al. 1 LAT .

E. 5.1

L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des art. 2 al. 1 et 14 LAT . Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux art. 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des art. 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; arrêts 1C_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1; 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 consid. 6a non publié in ATF 128 I 59). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l' art. 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4 et 33 LAT ; ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212 et les références; cf.

ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 275 p. 126 s.; BRANDT/MOOR, Commentaire LAT, n. 132 ad art. 18). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale (cf. BRANDT/MOOR, op. cit., n. 137 ad art. 18). Lorsque la collectivité publique a procédé concrètement à la différenciation de son territoire entre les différents types de zones, elle a en principe d'ores et déjà procédé à une pondération des différents intérêts en présence et a veillé à la participation de toutes les parties concernées dans le cadre de la procédure d'adoption du plan général d'affectation (cf. ATF 115 Ia 350 consid. 3d p. 353 et les références; arrêt 1C_57/2011 précité consid. 2.1).

E. 5.2

En droit cantonal, l'obligation générale de planifier est réglée par les plans de zone (art. 12 LaLAT). L'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones peuvent notamment être précisés par un plan localisé de quartier (cf. art. 13 al. 1 let. a LaLAT). Les plans de quartier sont des plans d'affectation spéciaux au sens de l'art. 14 LAT ; ils tendent à assurer le développement normal des voies de communications et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires (cf. art. 1 de la loi cantonale sur l'extension des voies de communications et l'aménagement de quartiers ou localités du 9 mars 1929 [LExt; rs/GE L 1 40]).

E. 5.3

En l'espèce, il est constant que le périmètre du Vieux-Carouge est affecté à la zone ordinaire 4A (cf. art. 19 al. 2 let. a LaLAT) selon le plan des zones d'affectation de la commune. La Chambre administrative a par ailleurs retenu que le projet litigieux est conforme à cette affectation, ce que les recourants ne contestent pas.

Indépendamment de la conformité du projet avec l'affectation de la zone, les recourants estiment, au regard de son envergure, que l'adoption d'un plan localisé de quartier est néanmoins nécessaire. Dès lors qu'il engendrera la création de nouvelles places de stationnement destinées à compenser les emplacements supprimés dans le centre historique, le projet aurait un impact important, notamment sur le plan environnemental. Ils affirment par ailleurs que la fermeture du périmètre du Vieux-Carouge à la circulation entraînera un report du trafic vers l'ouest provoquant une surcharge dans le secteur de la rue Jacques-Grosselin.

Avec la Cour de justice, on doit retenir que les installations projetées, dès lors qu'elles apparaissent conformes à l'affectation de la zone, ne nécessitent pas la mise en oeuvre d'une planification spéciale; le droit fédéral n'en impose l'adoption que pour autant que les constructions ou activités envisagées soient contraires à cette affectation et qu'elles aient une incidence importante sur la planification locale ou l'environnement. La Chambre administrative a par ailleurs jugé qu'il n'existait pas, dans la législation cantonale, d'obligation de prévoir un plan localisé de quartier dans une zone urbanisée, ce que les recourants ne remettent au demeurant pas en cause. Dans ces circonstances, les autorités cantonales n'ont pas violé l'obligation de planifier ancrée à l'art. 2 LAT, ce indépendamment des dimensions du projet.

Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

E. 6

Dans un ultime grief, les recourants reprochent à la Cour de justice d'avoir violé le droit fédéral en considérant que le projet litigieux ne nécessitait pas la mise en oeuvre d'une étude d'impact sur l'environnement.

E. 6.1

En vertu de l'art. 10a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, l'autorité apprécie le plus tôt possible leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement (al. 1). Doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact) les installations susceptibles d'affecter sensiblement

l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site (al. 2). Le Conseil fédéral désigne les types d'installations qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact; il peut fixer des valeurs seuil (al. 3).

D'après le chiffre 11.4 de l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), en relation avec les art. 1 et 2 al. 1 OEIE, les parcs de stationnement (terrain ou bâtiment) pour plus de 500 voitures doivent faire l'objet d'une EIE.

Selon la jurisprudence, des ouvrages distincts doivent être considérés comme des éléments d'une installation unique, et donc assujettis à une étude d'impact globale, lorsqu'ils atteignent ensemble le seuil déterminant pour une telle étude ou lorsqu'il existe entre eux un lien fonctionnel et spatial étroit. Encore faut-il que la réalisation de ces éléments soit prévue de manière concomitante et coordonnée (cf. ATF 124 II 75 consid. 7a p. 82; arrêts 1A.110/2006 du 19 avril 2007 consid. 2.2 et les références; 1A.355/1996 du 20 août 1997 consid. 5c/aa et les arrêts cités). Les liens fonctionnel et spatial sont cumulatifs et non alternatifs (arrêt 1C_381/2012 du 4 juin 2013 consid. 2.1).

E. 6.2.1

Le projet litigieux entraînera la suppression d'une centaine de places de stationnement dans le centre historique de Carouge. Aux termes de la législation cantonale, ces dernières doivent faire l'objet d'une compensation. L'art. 7B al. 1 let. b 1

ère phr. de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR; rs/GE H 1 05) dispose à cet égard que, lors de projets urbains supprimant des places à usage public sur voirie, celles-ci font l'objet d'une compensation pour un nombre équivalent, le cas échéant dans un parking en ouvrage à usage public. La compensation s'effectue dans le périmètre d'influence concerné, si possible à moins de 500 mètres de rayon, mais au maximum à 750 mètres (art. 7B al. 4 LaLCR).

E. 6.3

Les recourants ne prétendent pas que la zone piétonne nécessiterait en tant que telle la mise en oeuvre d'une EIE. Ils soutiennent cependant que les projets d'agrandissement du parking Vibert et de constructions d'autres parkings sur le territoire communal seraient destinés à compenser les emplacements supprimés et à endiguer le reflux de véhicules provoqué par la fermeture du quartier à la circulation; ce ne serait qu'en additionnant le potentiel de stationnement de ces différents parkings que le principe de compensation posé par la LaLCR serait respecté. Les recourants en déduisent que le projet litigieux et l'ensemble des mesures de stationnement envisagées, mais également ces dernières entre elles, présenteraient un lien étroit - de nature fonctionnelle et spatiale - commandant de les traiter comme une installation unique soumise à EIE, le nombre total d'emplacements dépassant le seuil prévu par le chiffre 11.4 de l'annexe de l'OEIE.

Ce raisonnement ne convainc pas. Les recourants perdent en effet de vue que la compensation obligatoire des 113 places supprimées peut être assurée par le seul agrandissement du parking Vibert pour lequel, pris isolément en tout cas, une étude d'impact n'est pas nécessaire, ce qu'ils reconnaissent. A teneur du dossier, il apparaît que les différents projets de parkings s'inscrivent dans un cadre plus large de politique des déplacements et du stationnement menée par la commune pour l'ensemble de son territoire,

avec pour objectif notamment de favoriser le stationnement pour les habitants. On ne saurait ainsi suivre les recourants lorsqu'ils affirment que la suppression d'une centaine de places serait à l'origine de la création de plus de 500 nouveaux emplacements repartis sur l'ensemble du territoire communal et qu'il en découlerait un lien étroit entre l'ensemble de ces réalisations. L'obligation de compenser les emplacements supprimés dans le périmètre d'influence concerné imposée par la législation cantonale (cf. art. 7B al. 1 let. b et al. 4 LaLCR) est à elle seule insuffisante à créer un tel lien. Si un certain rapport spatial peut en l'espèce être admis, à tout le moins avec le parking Vibert, le lien fonctionnel doit être nié; si la compensation obligatoire des places supprimées interviendra certes par le truchement de la réfection et l'agrandissement de ce parking et, plus généralement par la création de nouvelles places de stationnement, les objectifs poursuivis par ces différentes mesures sont toutefois distincts: rendre plus attractif le centre historique, d'une part, et améliorer les possibilités de stationnement, d'autre part; ces mesures ne peuvent dès lors être considérées comme formant un tout unique. De surcroît, on ne saurait voir un lien fonctionnel entre la fermeture d'un peu moins de 200 m de rue, cantonnés au seul centre historique, et la création de plus de 500 places de stationnement réparties dans différents quartiers de la ville de Carouge.

E. 6.4

En définitive, la Cour de justice n'a pas violé le droit fédéral en retenant que le projet litigieux ne doit pas faire l'objet d'une EIE. La question de savoir si les différents projets de stationnements envisagés par la commune forment entre eux une installation unique - comme le soutiennent les recourants - peut dès lors demeurer indéterminée dans le cadre du présent litige.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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