

# **GE\_GERICHTE ATA/473/2009 vom 29. September 2009**

GE Cour de justice, 2009-09-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_473\\_2009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_473_2009)

FR: GE\_GERICHTE ATA/473/2009 du 29 septembre 2009

IT: GE\_GERICHTE ATA/473/2009 del 29 settembre 2009

## **Regeste**

Résumé: Admission d'un recours contre une modification de limites de zones impliquant la diminution du périmètre de protection des rives de l'Arve. Pesée des intérêts. In casu, le Grand Conseil a mésusé de son pouvoir d'appréciation. La modification étant justifiée par des motifs de convenance et la procédure suivie contraire aux principes d'une planification directrice.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 35 al. 1 et 2 LaLAT). Il émane, en outre, d'une association dont la qualité pour agir est reconnue (art. 35 al. 3 LaLAT; ATA/551/2006 du 17 octobre 2006 ; ATA/50/2006 du 31 janvier 2006).

- 10/17 - A/2563/2008

Les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs remplies (art. 35 al. 4 LaLAT ; art. 63 al. 1 let. a LPA), de sorte que le recours est recevable.

### **E. 2**

Le litige porte sur une modification des limites de zones. La délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire et le Grand Conseil dispose d'une grande liberté d'appréciation en la matière (ATF 108 Ib 479, consid. 3c).

a. Aux termes de l'art. 33 al. 2 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie "de recours" contre les plans d'affectation. Parmi les autorités chargées de cette tâche, l'une d'elle au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Selon la jurisprudence, cette disposition institue une protection juridique en faveur des propriétaires ou autres citoyens concernés par la planification (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.84/2008 du 28 mai 2008 consid. 6). Pour le Tribunal fédéral, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité ; l'autorité devant vérifier que la planification contestée devant elle est "juste" et "adéquate" (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.84/2008 précité).

Le Tribunal fédéral considère que l'exigence de la voie de "recours" visée par l'art. 33 al. 2 LAT est assurée par l'instauration, en droit cantonal, d'une voie d'opposition, soit d'un contrôle effectué par la même autorité que celle ayant adopté le plan attaqué (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb p. 242 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.4.1). L'art. 33 LAT n'est ainsi pas violé lorsque l'autorité d'adoption de la mesure et celle contrôlant sa légalité sont les mêmes, comme c'est le cas en l'espèce (le Grand Conseil étant compétent pour adopter le plan et statuer sur l'opposition selon l'art. 16 al. 5 LALAT). Dans

son contrôle subséquent, le Tribunal administratif limite dès lors son pouvoir d'examen à la violation des seuls faits et du droit, en appliquant la réserve figurant à l'art. 61 al. 2 LPA (ATA/200/2008 du 29 avril 2008 consid. 3 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 2 ; ATA/474/2006 du 31 août 2006 consid. 5 ; ATA/352/2005 du 24 mai 2005).

b. Le tribunal de céans a, en outre, admis la compatibilité de l'art. 61 al. 2 LPA avec les règles de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110 ; ATA/354/2009 du 28 juillet 2009).

Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif ne peut revoir l'opportunité du plan litigieux mais doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi.

### **E. 3**

a. Selon l'art. 3 LAT, le paysage doit être préservé (al. 2). Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (al. 2 let. a) ; de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (al. 2 let. b) ; de

- 11/17 - A/2563/2008 conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement (al. 2 let. d). Il y a également lieu d'aménager les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques selon les besoins de la population et de limiter leur étendue (al. 3) en répartissant judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et en les dotant d'un réseau de transports suffisant (al. 3 let. a), en préservant autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (al. 3 let. b) et en ménageant dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (al. 3 let. e).

L'art. 3 LAT n'est pas directement applicable. Il contient des principes, obligatoires pour les autorités, qu'il y a lieu de prendre en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de la prise de décision. Il s'agit donc d'une norme programmatique, les décisions proprement dites étant prises sur la base du droit cantonal (TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 1er N° 3 et art. 3 N° 9 et 10 ; ATA/441/2006 du 31 août 2006 ; ATA/618/2003 du 26 août 2003).

b. Les activités des autorités qui ont des effets sur l'organisation du territoire doivent être guidées par les buts et les principes qui régissent l'aménagement du territoire. Les principes énoncent un ensemble de valeurs ou de critères qui doivent guider les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les décisions à prendre, vu qu'elles disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation relativement grande (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 50ss, 50 et 53). Selon le Tribunal fédéral ces principes constituent des éléments d'appréciation et des critères de décision (ATF 115 Ia 353 consid. 3d). Ils servent exclusivement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b). Ils sont tous de même rang, car la loi n'établit pas de hiérarchie. Ils peuvent se contredire, ce qui oblige alors à apprécier les principes en cause en fonction de leur importance respective dans le cas concret. Les principes n'ont pas, en eux-mêmes, une portée absolue : ils n'affectent en rien la répartition des compétences ou la législation et ne peuvent pas abroger les plans d'affectation en vigueur (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, op. cit. p. 54 et 55 ; cf. également FF 1978 I 1007 ad art. 3 p. 1017).

### **E. 4**

L'art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) impose à l'autorité qui, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire dispose d'un pouvoir d'appréciation, de procéder à une pesée des intérêts en présence. Elle doit déterminer les intérêts concernés (let. a). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même, mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales ; les intérêts privés sont également pris en compte (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.55/2002 du 25 novembre 2002, consid. 3.1). L'autorité apprécie ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des

- 12/17 - A/2563/2008 implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT) et fonde sa décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (art. 3 al. 1 let. c).

#### **E. 5**

Conformément à l'art. 11A al. 1 LaLAT, les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du PDC, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDC et à son concept de l'aménagement cantonal.

#### **E. 6**

a. En matière d'espace urbain, le concept de l'aménagement comprend plusieurs objectifs visant à répondre à la crise du logement que connaît le canton de Genève. Parmi ceux-ci figurent l'utilisation, en priorité et de manière judicieuse, des zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur, la préférence étant donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol ainsi que, sous certaines conditions, des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci (Plan directeur cantonal, Concept de l'aménagement cantonal, objectifs 2.2 et 2.3, p. 27).

b. Le schéma directeur traite des extensions urbaines dans la zone agricole. Un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir, et répondant à des bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par les transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation (fiche 2.04).

c. Le territoire situé sur le plateau de Vessy en dehors de la zone de protection instaurée par la LPRArve est considéré comme site dévolu à une extension urbaine dans le schéma directeur cantonal (fiche 2.04).

Il découle de ce qui précède, qu'en principe, la modification de zones, en tant qu'elle crée une zone de développement 3, est conforme au PDC.

La modification de zones n'est d'ailleurs pas critiquée en elle-même mais uniquement en tant qu'elle entraîne une diminution du périmètre de protection des rives de l'Arve en étendant la zone de développement 3 au-delà des limites du périmètre fixé par la LPRArve et figurant dans le PDC.

#### **E. 7**

Selon l'art. 21 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1er). Ils font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (al. 2). Ce second alinéa a d'ailleurs été repris au niveau cantonal par l'art. 13A al.

1er LaLAT qui dispose que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés. Ces dispositions tendent à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne - 13/17 - A/2563/2008 peuvent remplir leurs fonctions (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105 ; 124 II 391 consid. 4b p. 396 ; 123 I 175 consid. 3a p. 182 et les arrêts cités). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b p. 232). De manière générale, on considère que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants (H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, ad art. 21 p. 14). Les plans doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105). De façon générale, il y a lieu de reconnaître que les circonstances se sont sensiblement modifiées lorsque l'on pouvait raisonnablement estimer que la collectivité aurait pris des décisions différentes si elle avait été confrontée à ces circonstances au moment où elle s'est déterminée (H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH, op. cit., ad art. 21, p. 14).

Dans la pesée globale des intérêts qui doit être faite par l'autorité, le Tribunal fédéral et la doctrine retiennent également comme critère l'étendue spatiale de la modification du plan. Les rectifications mineures de la zone à bâtir peuvent être autorisées indépendamment de la durée de validité du plan pour autant qu'un réexamen d'ensemble de la planification ne soit pas nécessaire ( ; ATF 124 II 396 consid. 4b, JdT 1999 I 603 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.193/2001 du 6 mai 2002 consid. 3.3 ; ZBl 1997 p. 333 consid. 4d/aa et bb ; B. WALDMANN, B. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, p. 513 ; P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 185).

## **E. 8**

En l'espèce, plusieurs intérêts doivent être pris en compte dans l'examen de la modification litigieuse, dont celui lié à la protection des rives de l'Arve et au maintien du réseau d'espaces verts.

a. Aux termes de l'art. 17 al. 1 LAT, les zones à protéger comprennent les cours d'eau, les lacs et leurs rives. Ces objets forment des secteurs particulièrement sensibles. A cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé que "la définition des objets protégés à l'art. 17 al. 1 LAT laisse à l'autorité compétente une latitude d'appréciation considérable" (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.211/2003 du 29 mars 2004). Pour définir le but et l'étendue de la protection et fixer les mesures d'aménagement adéquates, il faut tenir compte de la situation concrète au moment déterminant.

La LPRArve fixe un périmètre de protection qui dans certaines zones, dont celle du plateau de Vessy, excède les zones déjà protégées par d'autres lois, tels

- 14/17 - A/2563/2008 les zones de bois et forêts qui bordent la rivière et les rives inconstructibles en vertu de la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (RS L 2 05 - LEaux-GE).

b. Le schéma directeur, fiche 3.05, indique que les espaces verts sont des éléments essentiels pour la qualité de l'espace urbain. Ils sont constitués de grandes pénétrantes de verdure et d'un maillage vert plus fin s'insérant dans le tissu urbanisé. Les premières, accompagnant les cours d'eau ou/et constitués de chapelets de parcs et d'espaces agricoles, grands espaces multifonctionnels s'insérant dans l'espace urbain à partir de la campagne. Le PDC prévoit de les maintenir et de les mettre en valeur, en coordination avec les actions de renaturation de rivières, en pérennisant et en renforçant les fonctions agricoles et naturelles des pénétrantes dont c'est la vocation principale. Le plan annexé à la fiche 3.12, intitulé mesures de compensation, prévoit la mise en valeur et l'aménagement des pénétrantes de verdure dont notamment le plateau de Vessy en dehors du périmètre fixé pour l'extension urbaine.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que l'atteinte portée à la pénétrante de verdure n'est pas négligeable. Comme l'a relevé le préavis du DNP, la diminution du périmètre de protection constitue un affaiblissement de la protection des rives. Au vu de sa surface, la modification litigieuse ne peut être qualifiée de peu d'importance et aucun changement de circonstance, lié à la zone de protection elle-même, n'a été constaté. De ce fait, contrairement à l'espèce jugée par le tribunal de céans concernant une autre portion du périmètre de protection de l'Arve, il n'est pas possible de considérer in casu que les circonstances ayant mené à la création de la zone protégée se sont sensiblement modifiées (ATA/580/2007 du 27 novembre 2007).

## **E. 9**

Parmi les intérêts publics invoqués dans l'appréciation globale faite par l'autorité quant à la nécessité de modifier les contours de la zone de protection, figure le besoin en logements pour les résidents en EMS.

En décembre 2000, le moratoire suspendant la construction de nouveaux EMS a été levé par le Conseil d'Etat et un programme de construction et de mise en exploitation de 1130 nouveaux lits a été adopté en avril 2001. En juillet 2001, des directives pour la rénovation des EMS et la suppression progressive des chambres à lits multiples ainsi que la mise aux normes d'EMS existants ont été approuvées par le Conseil d'Etat (Exposé des motifs PL 9610). En octobre 2001, un plan directeur EMS 2010 a été élaboré par l'administration.

En conséquence, un intérêt public à l'augmentation du nombre de lits en EMS et à la mise aux normes des anciennes structures existe.

Néanmoins, en l'espèce, les circonstances avancées par l'autorité intimée et l'EMS sont surtout liées au projet concret de construction sur la parcelle. Du fait de la construction d'immeubles au sud de celle-ci et de la volonté d'aménager un

- 15/17 - A/2563/2008 quartier comportant une place centrale permettant de relier les habitations à l'EMS, la place nécessaire à l'extension de l'EMS et sa mise aux normes actuelles nécessitent, selon l'étude préliminaire "Quartier de Vessy - étude de vérification", de déplacer de 30 mètres la zone constructible au nord. Les détails techniques de ces motifs, liés à des contraintes architecturales, ne sont pas exposés dans l'étude. Celle-ci fait figurer ce déplacement sur les plans des recommandations et, dans ses conclusions, indique que la limite de protection des rives de l'Arve doit être négociée en fonction de l'emprise requise pour la rénovation et l'agrandissement de l'EMS.

Il apparaît dès lors que la diminution de la zone de protection de près de 4'800 m<sup>2</sup> est justifiée par des motifs de convenances, liés à un projet de construction précis, plutôt que par l'agrandissement de l'EMS lui-même. L'intérêt public à l'augmentation de l'offre de lits ne fonde pas directement la modification litigieuse. Rien, dans les faits établis, ne démontre que l'agrandissement de la structure nécessite impérativement des surfaces supplémentaires à celles déclassées par ailleurs par la loi. Sans tenir compte de la surface litigieuse (env. 4'800 m<sup>2</sup>), ni de celle utilisée pour la réalisation du PLQ (env. 22'000 m<sup>2</sup>), une surface de 28'200 m<sup>2</sup>, sur laquelle est construit l'EMS, subsiste. Cette surface devrait permettre d'atteindre le but d'intérêt public lié à l'agrandissement et à la mise aux normes, sans qu'il ne soit porté atteinte à la zone de protection des rives de l'Arve.

A cela s'ajoute également que la procédure suivie, s'agissant de l'extension de la surface de la zone à bâtir, relève du fait accompli. Elle est contraire aux principes d'une planification directrice qui implique un ordre séquentiel de décisions allant du plan directeur, qui lie les autorités, à une deuxième concrétisation représentée par les plans d'affectations, suivis par les autorisations de construire (P. MOOR, Commentaire LAT, art. 14 p. 24-25).

#### **E. 10**

Au vu de ce qui précède, force est de constater que le Grand Conseil a mésusé in casu de son pouvoir d'appréciation en effectuant la pesée des intérêts en présence s'agissant de modifier les limites de la zone de protection. Le recours sera admis et la loi modifiant les limites de zones sera annulée en tant qu'elle modifie les limites de protection des rives de l'Arve et fixe la limite de la zone de développement 3 au-delà de la limite actuelle de protection.

#### **E. 11**

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la Maison de Vessy et un émolument de CHF 1'000.- à la charge du Grand Conseil, qui succombent. Une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée à Pro Natura, à la charge des intimés, conjointement et solidairement (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

- 16/17 - A/2563/2008

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