

GE_GERICHTE ATA/640/2004 vom 24. August 2004

GE Cour de justice, 2004-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_640_2004

FR: GE_GERICHTE ATA/640/2004 du 24 août 2004

IT: GE_GERICHTE ATA/640/2004 del 24 agosto 2004

Erwägungen

E. 1

Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours du 19 décembre (cause A/2454/2003-TPE) et du 27 décembre 2003 (cause A/2425/2003-TPE) contre la décision de la commission du 24 octobre 2003 sont recevables (art. 56A al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 – LOJ – E 2

E. 05

; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 décembre 1985 – LPA – E 5 10). 2.

Lorsque différentes affaires se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune, l'autorité peut d'office les joindre en une même procédure (art. 70 al. 1 LPA).

Les causes A/2425/2003-TPE et A/2454/2003-TPE se rapportent à la même cause juridique et seront donc jointes sous n° A/2425/2003-TPE. 3.

Le tribunal examinera en premier lieu si l'association a qualité pour agir devant les juridictions administratives. En effet, à défaut de cette qualité, la décision de la commission déclarant irrecevable le recours de l'association devra être confirmée et le recours en question rejeté.

a. Une association peut recourir soit pour la défense de ses propres intérêts, soit pour la défense des intérêts de ses membres, si ses statuts prévoient un tel but et si un grand nombre de ses membres ont eux-mêmes la qualité pour agir (ATF 125 I 71 consid. 1b p. 75 ; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002, confirmé par ATF 1A.47/2002 du 16 avril 2002 et les références citées). A teneur de l'article 60 lettre b LPA, toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée dispose de la qualité pour recourir.

b. En l'espèce, sous la dénomination « Association O_____ », il a été constitué, en date du 16 octobre 1996 et par modifications successives des statuts, une association corporative régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC – RS 210; art 1 des statuts; art. 60 al. 1 CC). Tous les membres de l'association sont domiciliés dans le périmètre de la Rôtisserie. Elle s'est fixée comme but la sauvegarde des intérêts de ses membres et de ses commerçants contre toute atteinte, qu'elle soit d'origine publique ou privée, susceptible de réduire ou d'entraver l'activité commerciale des rues Verdaine, de la Fontaine, du Vieux- Collège, de la place de la Madeleine et du quartier de la Rôtisserie (art. 2 des statuts).

Le plan d'aménagement concernant ce secteur, les membres de l'association sont donc touchés par l'autorisation et l'approbation délivrées par le DAEL. En effet,

- 11/19 -

un aménagement routier est susceptible d'entraver ou de réduire une activité commerciale, dans la mesure où les rues sont le seul moyen d'accéder aux commerces, que ce soit pour effectuer des livraisons ou pour le déplacement de la clientèle .

En conséquence, l'association a qualité pour recourir. 4.

Les recourants soutiennent que les normes permettant de créer une « zone de rencontre » ont été violées, de sorte que le projet, concrétisant ce statut, est illégal.

a. Le statut de « rue résidentielle » a été décidé par arrêté le 24 juin 1998 du DJPS (art. 1 al. 1 du règlement d'application de la législation fédérale sur la circulation routière - H 1 05.01; art. 2 al. 1 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 dans sa teneur avant le 1er janvier 2003 - LaLCR - H 1 05). Cette décision était susceptible de recours au Conseil d'Etat (art. 6A LaLCR avant la modification du 1er janvier 2003). L'arrêté est entré en force, faute d'avoir fait l'objet d'un recours.

b. Le passage du statut de « zone résidentielle » à celui de « zone de rencontre » s'est fait de par la loi (art. 22b al. 3 OSR cum les dispositions finales de la modification du 28 septembre 2001 alinéa 3 OSR). Par conséquent, les rues du Vieux-Collège, du Purgatoire, de la Madeleine, de la Rôtisserie, de la Fontaine, Frank-Martin, de la Palisserie sur son tronçon compris entre la rue Frank-Martin et la rue de la Rôtisserie et la place des Trois-Perdrix sont des zones de rencontre, selon la réglementation actuellement en vigueur. Le projet de la Ville vise à concrétiser ce statut en aménageant les rues, de sorte que les piétons puissent utiliser la chaussée prioritairement, sans que l'accès aux véhicules, en particulier les camions de livraison, ne soit limité. La suppression des places de stationnement a pour objectif la réduction du trafic, dont l'importance est injustifié au regard de la réglementation actuellement en vigueur.

c. Le projet de la Ville ne crée pas de « zones de rencontre ». Partant, le grief des recourants à cet égard est mal fondé.

E. 5

Les recourants invoquent la violation du principe de coordination formelle et matérielle. En l'espèce, l'informalité reprochée découle du fait que l'autorisation de construire DD _____ et l'approbation LER _____ ont été délivrées avant l'adoption d'une réglementation locale du trafic par le DIAE.

a. Le principe de coordination formelle et matérielle est ancré à l'article 25a LAT. Il garantit que tous les aspects d'un projet de construction soient traités de manière coordonnée pour que les autorisations ne fassent l'objet que d'une seule procédure de recours (ATF 116 Ib 50; ATF 120 Ib 400; ATF 122 I 120). Il est repris à l'article 12A LPA.

Dans une jurisprudence maintenant bien établie et ayant fait l'objet de nombreuses publications, le Tribunal fédéral a dégagé les principes imposant une

- 12/19 -

coordination matérielle et formelle des décisions fondées, en tout ou partie, sur le droit fédéral de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. Ainsi, lorsque pour la réalisation d'un projet différentes dispositions légales sont simultanément applicables et qu'il existe entre elles une imbrication telle qu'elles ne sauraient être appliquées

indépendamment les unes des autres, il y a lieu d'assurer leur coordination matérielle (ATF 118 Ib 381; 118 Ib 326; 117 Ib 35; 116 Ib 175; 116 Ib 50; 114 Ib 125; A. MARTI, Verfahrenrechtliche Möglichkeiten der Koordination bei der ersten Instanz, DEP 1991 pp. 226 ss; T. TANQUEREL/R. ZIMMERMANN, Les recours, in Droit de l'environnement : mise en oeuvre et coordination, 1992 pp. 124-125; C.-A. MORAND, La coordination matérielle des décisions : espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques, in ibid. pp. 167 ss; J.-A. MEYLAN, La coordination formelle, in ibid. pp. 179 ss; A. KÖLZ/H. KELLER, Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem, DEP 1990 pp. 385 ss; ATA/32/2002 du 15.01.2002 ; ATA du 20 septembre 1994 en la cause R.). De l'exigence de coordination matérielle naît une obligation de coordination formelle (ATF 117 Ib 35 et 325).

En principe, les décisions approuvant des travaux d'aménagements routiers ou autorisant une construction doivent être coordonnées avec la réglementation du trafic, dans le cadre des procédures de mise à l'enquête et de publication, lorsqu'il s'agit d'un projet global formant un tout indissociable (ACE A. du 4 décembre 1995, consid. 3b, résumé in SJ 1997, p. 40 s.).

b. En l'espèce, la concrétisation du projet a nécessité l'ouverture de trois procédures. Les procédures d'autorisations DD _____ et LER _____ avaient pour objet l'aménagement physique des rues alors que la troisième visait la réglementation du trafic. Il faut donc déterminer si le projet global, tel que proposé dans le document « Aménagement du secteur Rôtisserie », forme un tout indissociable (aménagement routier et réglementation de la circulation).

c. La question qui se pose en l'espèce est de savoir si les constructions prévues par le projet peuvent être réalisées sans l'adoption de la réglementation de la circulation qui a été soumise à l'enquête publique EP 2029.

En l'occurrence, la suppression des trottoirs favorise l'utilisation de toute la chaussée par les piétons. Le revêtement en dallage permet la circulation de tous les véhicules, tout en incitant au respect de la limite de vitesse (20 km/h). Sa nature n'empêche pas le marquage du sol. La place de la Rôtisserie, recouverte de concassé selon le projet, peut servir d'espace accueillant des manifestations ou faire office de parking. Le prolongement de la place de la Madeleine n'empêche pas la circulation des voitures dans les deux sens, même si la rue est plus étroite à ce niveau. La configuration future des rues laisse ouverte la possibilité de prévoir des places de stationnement sur le domaine public et la circulation n'est pas entravée par le nouvel aménagement des espaces, au cas où la réglementation, telle que proposée dans le projet n'est pas adoptée, notamment la constitution d'une « zone piétonne » à la place

- 13/19 -

des Trois-Perdrix. En effet, la pose de deux bornes rétractables est le seul point qui est en lien direct avec une réglementation du trafic. Si le passage de ce tronçon en zone piétonne est refusé, les bornes pourront rester rétractées, laissant ainsi un espace ouvert se prêtant parfaitement au statut actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les places de livraison, les recourants prétendent qu'il est projeté de les supprimer.

Le Tribunal administratif relèvera que ces dernières seront simplement réorganisées, puisque les livraisons sont possibles partout dans « une zone de rencontre ». Par ailleurs, la suppression des places de stationnement laissera un plus grand espace pour les livraisons. Le DAEL n'étant pas compétent pour réglementer cet aspect du projet, ces places n'ont pas été prévues sur les plans qui ont fait l'objet de cette procédure.

Le plan d'aménagement approuvé et autorisé concrétise en tous points le statut actuel du secteur Rôtisserie. Si la réglementation future de ce périmètre ne prévoit ni le passage de la rue Frank-Martin et le bas de la rue de la Palisserie en « zone piétonne », ni la suppression des places de stationnement, la nouvelle configuration du secteur n'est pas pour autant compromise. Partant, le plan n'est pas indissociablement lié à la future réglementation du trafic.

Au surplus, le tribunal relèvera que les recourants pourront faire valoir leurs griefs contre la décision relative à la réglementation locale du trafic, prise par le DIAE, dans un délai de 30 jours suivant sa publication dans la F.A.O. (art. 6a LaLCR).

d. Partant, le DAEL n'a pas violé le principe de coordination en rendant les décisions d'approbation et d'autorisation de construire avant que le DIAE n'ait statué sur le projet de réglementation locale du trafic.

E. 6

Selon les recourants, le plan viole l'article 93A de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI – L 5 05).

a. Cette disposition a été inscrite dans la loi, suite à l'acceptation par le peuple du contre-projet. Dans le secteur Rôtisserie-Palisserie, il ne peut être édifié qu'un ensemble de bâtiments comprenant des habitations, ainsi que des locaux à usage administratif et un garage collectif souterrain, dont les modalités d'exploitation sont fixées par le Conseil d'Etat (art. 93A al. 1 LCI). Les constructions doivent s'harmoniser avec celles de la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, ainsi qu'avec la salle de spectacle existante de l'Alhambra. Des liaisons entre la basse et la haute ville doivent être aménagées (art 93A al.2 LCI).

b. Il faut rappeler que l'initiative proposait la réalisation d'un parking souterrain d'environ 600 places et une liaison par ascenseur entre la basse et la haute ville, alors

- 14/19 -

que l'article 93A alinéa 2 LCI prévoit l'aménagement de liaisons, sans spécifier si elles doivent obligatoirement permettre la circulation des véhicules. Le plan approuvé et autorisé modifie la configuration des rues sans supprimer de liaisons déjà existantes.

La mise en zone piétonne de la rue Frank-Martin et du tronçon bas de la rue de la Palisserie n'a pas fait l'objet des approbations et autorisation litigieuses. Elle fera l'objet d'un arrêté de l'office des transports et de la circulation.

c. Au vu de ce qui précède, les décisions du DAEL ne violent pas l'article 93A LCI.

E. 7

Les recourants estiment que le DAEL et la commission se sont mépris en admettant que le projet de la Ville n'impliquait pas de modifications importantes de la voie publique. Selon eux, la suppression des places de stationnement des véhicules automobiles, la création

partielle d'une zone piétonne, le réaménagement des places de livraison et la limitation des livraisons dans le temps sont autant de mesures qui modifient de manière importante les voies publiques concernées.

a. Il appartient au DAEL, dans chaque cas d'espèce et dans les limites de son pouvoir, d'évaluer l'importance du projet soumis à son approbation, c'est-à-dire de décider d'utiliser ou non la procédure de l'article 8 LRoutes. L'importance du projet doit être appréciée à la lumière de la longueur du tronçon de route, de l'importance des travaux exigés, des conséquences du projet sur la sécurité du trafic, les besoins des piétons, ceux des deux-roues et des véhicules des transports publics ainsi que sur l'environnement et sur la protection des bâtiments et installations avoisinants (ATA A. du 14 décembre 1988 publié in SJ 1989, p. 409, 410).

Le DAEL statue sur les projets de création ou de modification de voies publiques cantonales et communales ainsi que des voies privées, y compris leurs dépendances avant leur exécution (art. 7 al. 2 LRoutes). Tout projet important de création ou de modification de voies publiques est soumis à l'enquête publique, selon la procédure définie pour l'adoption des plans localisés de quartier au sens des articles 1 et suivants de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt – L 1 40) et au préavis de la commission d'urbanisme. L'enquête publique n'a cependant pas lieu si le projet est compris à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier ou d'un plan de site déjà adopté (art. 7 al. 6 LRoutes).

b. En l'espèce, le plan visé « ne varietur » ne crée pas de nouvelle voie publique mais modifie le revêtement de la chaussée et la configuration de la voie publique, en prévoyant la suppression des trottoirs.

Au regard de la jurisprudence, les places de stationnement pour les automobiles et pour les livraisons ne constituent pas un critère à la lumière duquel le DAEL doit

- 15/19 -

apprécier l'importance d'un projet. Dans le cas d'espèce, la suppression des places de stationnement ne modifie pas de manière importante la configuration actuelle du secteur. Cette mesure ouvre un espace plus grand pour la circulation des véhicules et des piétons. Quant à la limitation des livraisons dans le temps, elle ne découle pas de l'aménagement des rues puisque les bornes télescopiques permettent l'accès en tout temps aux usagers munis d'une carte magnétique. Les mesures auxquelles les recourants se réfèrent pour déterminer l'importance de la modification qu'implique le plan, visé « ne varietur », concernent principalement la réglementation de la circulation et du stationnement. Or, cette dernière ne figure pas sur le plan soumis au tribunal de céans puisqu'elle fait l'objet d'une autre procédure. Par ailleurs, la proposition de réglementation du DIAE a, elle, été mise à l'enquête publique le 15 mai 2002.

Le projet d'aménagement, visé « ne varietur » le 3 janvier 2003, concerne un tronçon relativement long (500 mètres) mais il ne modifie en rien le tracé de la route. Les travaux de construction (suppression des trottoirs, pose du revêtement en dallage, installation des bornes rétractables) transforment uniquement la chaussée elle-même sans toucher aux bâtiments. Le projet a pour objectif de concrétiser les besoins des piétons dans une zone où ils sont prioritaires sans toutefois empêcher la circulation d'autres véhicules.

Par ailleurs, les procédures prévues aux articles 5 LExt et 3 LCI prévoient toutes les deux la possibilité pour les personnes concernées de consulter les projets et de faire des observations. En l'espèce, une large concertation a été menée avant et pendant la création du projet. Les demandes d'autorisation et d'approbation ont été publiées de sorte que les recourants ont pu communiquer leurs observations au DAEL et exercer leur droit d'être entendu.

c. En choisissant de ne pas soumettre le projet à la procédure prévue par l'article 5 LExt, le DAEL n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation.

E. 8

Selon les recourants, l'objet des requêtes de construire et LER, sur lequel ils ont pu se prononcer, ne correspond pas aux plans visés « ne varietur » le 3 janvier 2003. Par conséquent, ils considèrent ne pas avoir pu exercer valablement leur droit d'être entendus. De plus, ils reprochent aux plans en question de ne prévoir ni le mobilier urbain, ni les terrasses, de sorte que la consultation de ces derniers ne leur a pas permis de se faire une idée précise de l'affectation future du périmètre de la Rôtisserie.

a. La publicité de la procédure d'autorisation permet également à des particuliers touchés par le projet de formuler leur opposition. Cette possibilité ne constitue pas une voie de droit à proprement parler, mais permet l'exercice formel du droit d'être entendu au sens de l'article 29 alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. – RS 101; P. ZEN-RUFFINEN, C.

- 16/19 -

GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 401 – 404 et les références citées).

Selon l'article 3 alinéa 1 LCI, toute les demandes d'autorisation sont rendues publiques par une insertion dans la F.A.O. Cette publication permet à chacun de consulter, pendant un délai de 30 jours à compter de la publication, les demandes et les plans au département et de transmettre à ce dernier ses observations par une déclaration écrite (art. 3 al. 2 LCI ; art. 17, 18 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 – L 5 05.01).

b. Le Tribunal de céans constate que l'aménagement routier, tel qu'il ressort des plans visés « ne varietur », prévoit clairement la suppression des trottoirs, la mise à niveau de façade à façade, le revêtement unitaire en dallage sur tout le périmètre, à l'exception de l'aire au bas du Perron (revêtement en gravier), l'installation de deux bornes télescopiques ainsi que l'emplacement des arbres, qui sont pour la plupart déjà existants, et des bancs. Ces éléments n'ont pas subi de modifications fondamentales suite aux différents préavis, de sorte que les recourants ont pu exercer valablement leur droit d'être entendus suite à la publication des requêtes en autorisation et LER. Par ailleurs, les recourants ne contestent qu'une de ces constructions ou installations, à savoir les bornes télescopiques. Or, celles-ci devaient être escamotables dans le document intitulé « Aménagement du secteur Rôtisserie », ce qui limitait passablement l'accès au parking de Confédération Centre. Sur les plans autorisés et approuvés, sont dessinées des bornes télescopiques magnétiques afin de faciliter le passage aux personnes autorisées (usagers du parking de Confédération Centre et livraisons spéciales) tout en laissant un espace fermé.

c. Les terrasses sont soumises à concession (art. 13 et suivants de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 – L 1 05 ; art. 1 et suivants du règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 – LDP – L 1 10.12). Le DAEL ne pouvait pas approuver et autoriser des plans contenant des indications de ce genre.

d. En ce qui concerne le mobilier urbain, la question se pose de savoir si le DAEL pouvait valablement autoriser et approuver un plan qui ne prévoyait pas de mobilier urbain.

Il faut rappeler qu'à teneur de l'article 22 alinéa 1 LAT, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever une construction ou une installation (art. 1 al. 1 LCI). Cette notion est indéterminée, laissant ainsi à la jurisprudence le soin de la définir. Selon elle, il faut entendre par là « tous les aménagement durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement ». La notion de construction et d'installation étant de droit fédéral, les cantons ne peuvent s'en écarter (P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, op. cit., p. 213-214 et les références citées).

- 17/19 -

Le caractère mobile d'un aménagement n'est pas suffisant pour le dispenser de l'assujettissement au régime de l'autorisation (P. ZEN-RUFFINEN, C. GUY-ECA-BERT, op. cit., p. 215-216 et les références citées; art. al. 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et installations du 27 février 1978 – RALCI - L 5 05.01). Par ailleurs, le Tribunal administratif a considéré que des bacs à fleurs, amovibles et emboîtés les uns dans les autres de manière à former un muret continu, représentaient « une barrière architecturale » modifiant sensiblement la configuration des lieux, pour laquelle un permis de bâtir était nécessaire (ATA E. du 28 août 1991). Selon le Tribunal fédéral : « Cette solution n'est pas arbitraire. Selon l'article 1 alinéa 1 RALCI, toute chose immobilière ou mobilière élevée au-dessus ou au-dessous du sol est considérée comme une construction. Il importe peu à cet égard que les bacs ne soient pas fixés dans le sol et puissent être déplacés facilement ; tels qu'ils sont disposés, ils présentent le même aspect et remplissent la même fonction qu'un muret, lequel serait indiscutablement soumis à l'exigence d'une autorisation en vertu de l'article 1 alinéa 1 lettre a LCI, en relation avec les articles 1 alinéa 1 lettre b et 1A alinéa 1 lettre a RALCI. » (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.663/1991 du 17 février 1992, consid. 2c).

Les bacs à plantes sont en principe destinés à décorer l'espace urbain. Dans le cas d'espèce, la Ville leur attribue clairement un autre but. En effet, le mobilier urbain servira à modérer le trafic pour faire respecter la limitation de vitesse à 20 km/h. Les bacs peuvent être assimilés à des seuils de ralentissements. Dès lors, un aménagement destiné à modérer le trafic devrait être soumis à autorisation (FAO du 14 mai 2004, requête n° 98798 ; FAO du 14 juin 2004, requête APA 23073). Par conséquent, le caractère mobile d'un aménagement qui, de part son poids et sa taille ne peut être enlevé ou déplacé sans l'aide d'une machine, n'est pas pertinent pour déterminer s'il doit être soumis à autorisation.

Le plan ne prévoyant pas de mobilier urbain, il est difficile de se représenter la configuration future du secteur de la Rôtisserie. Le plan, tel qu'approuvé et autorisé, ne peut pas mettre en œuvre le statut de « zone de rencontre » dans le secteur. A le regarder, l'on pourrait croire que la Ville souhaite aménager une route, qui facilite la circulation des véhicules puisqu'il n'y aurait aucun obstacle. Or, il ressort clairement du projet global (« Aménagement du secteur Rôtisserie ») que l'objectif du nouvel aménagement du secteur de

la Rôtisserie est de concrétiser la réglementation en vigueur, soit le statut de « zone de rencontre ». Le nouveau revêtement de la chaussée et la suppression des trottoirs ne suffisent pas pour faire respecter la vitesse (limitée à 20 km/h). Le respect de cette dernière est une condition nécessaire pour assurer la priorité et la sécurité des piétons.

L'aménagement d'un mobilier urbain composé, notamment de bacs à plantes, servira à modérer le trafic. Il faut admettre que pour répondre à un besoin de cohérence, l'aménagement routier et l'aménagement mobilier sont indissociablement liés ; le premier ne prend tout son sens qu'avec la réalisation du second.

- 18/19 -

Le DAEL a violé la principe de coordination matérielle en approuvant et en autorisant un plan qui ne contient aucun mobilier urbain. Le respect de ce principe commande que l'aménagement mobilier d'une telle importance pour la réalisation du but du projet global, doit figurer sur le plan prévoyant l'aménagement routier.

E. 9

Par conséquent, les recours seront admis. La cause sera renvoyée au DAEL pour l'octroi d'une nouvelle autorisation portant aussi bien sur l'aménagement routier que sur l'aménagement du mobilier, dans le sens des considérants. Une indemnité de CHF 2'000.- sera allouée à la communauté, soit pour elle MM. T_____, qui y ont conclu, à charge de la ville de Genève.

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu.

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