

GE_GERICHTE ATA/692/2014 vom 2. September 2014

GE Cour de justice, 2014-09-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_692_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/692/2014 du 2 septembre 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/692/2014 del 2 settembre 2014

Regeste

Résumé: Tant l'arrêté d'adoption du PLQ que celui rejetant l'opposition formée contre celui-ci peuvent fait l'objet d'un recours. Caractère obligatoire du préavis de la CMNS. Pouvoir d'examen du juge lorsque des préavis ont été requis dans la procédure non-contentieuse. Il est possible de recourir contre une autorisation de construire délivrée postérieurement à un PLQ entré en force en invoquant des problèmes de circulation ou de bruit, si ceux-ci ne sont pas dus aux mesures de circulation prévues dans le PLQ lui-même mais à l'absence de mesures adéquates liées au trafic, prises dans le secteur lors de la mise en oeuvre du PLQ. Les droits à bâtir des parcelles visées par un PLQ peuvent être reportés d'une parcelle sur l'autre au sein du même périmètre, notamment lorsque, pour des motifs de protection du patrimoine, des droits à bâtir situés en zone de développement 3 ne sont pas utilisés. Règles applicables aux gabarits en zone de développement. Lorsqu'un PLQ a été élaboré par un département et non par une commune, celui-ci n'a pas d'obligation de dresser le rapport visé à l'art. 47 OAT.

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 16/26 - A/92/2014 2)

Selon une jurisprudence récente, si le Conseil d'État adopte un PLQ et rejette les oppositions par des arrêtés distincts, les intéressés peuvent recourir contre l'un ou l'autre, à condition de conclure à l'annulation dudit PLQ (ATA/664/2014 du 26 août 2014). 3)

À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et 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, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/199/2013 du 26 mars 2013 ; ATA/343/2012 du 5 juin 2012 et les références citées).

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 409 consid. 1 p. 411 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_158/2008 du 30 juin 2008 consid. 2). Le recourant doit ainsi se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; 1C_125/2009 du 24 juillet 2009 consid. 1 ; 1C_7/2009 du 20 août 2009 consid. 1 ; ATA/321/2009 du 30 juin

2009; ATA/331/2007 du 26 juin 2007; sur le cas d'une personne qui va devenir voisine de la construction litigieuse : ATA/450/2008 du 2 septembre 2008). Outre les propriétaires voisins, les propriétaires par étage, les superficiaires, les locataires et les preneurs à ferme sont susceptibles de remplir cette condition (arrêt du Tribunal fédéral 1C_572/2011 du 3 avril 2012 consid. 1.2 ; ATA/199/2013 du mars 2013 ; ATA/532/2012 du 21 août 2012 ; Heinz AEMISEGGER/Stephan HAAG, Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire 2010, n. 60 ad art. 33 LAT p. 53). La qualité pour recourir peut être donnée en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_297/2012 consid. 2.3 ; ATA/220/2013 du 9 avril 2013 ; ATA/199/2013 précité). La proximité avec l'objet du litige ne suffit cependant pas à elle seule à conférer au voisin la qualité pour recourir contre la délivrance d'une autorisation de construire. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de l'arrêt contesté qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune (ATF 137 II 30 consid. 2 p. 32 ss ; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_565/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2.1 ; 1C_297/2012 du 28 août 2012 consid. 2.2).

En l'espèce, les recourants sont propriétaires ou locataires de parcelles ou de bâtiments qui sont presque tous directement voisins du plan litigieux. La qualité

- 17/26 - A/92/2014 pour recourir de ces voisins permettant d'entrer en matière sur le recours, la question de savoir si tous sont directement touchés par l'arrêté attaqué sera laissée ouverte.

Il en va de même pour les éventuels recourants qui auraient été attirés dans la cause sans leur consentement. Cette question serait déterminante pour l'issue du litige s'il y avait une possibilité que tous les recourants se retirent de la cause, mais tel n'est clairement pas le cas. Elle concerne dès lors essentiellement le respect des règles régissant le contrat de mandat entre ces personnes et leur avocat, dont l'examen échappe à la présente cause.

Le recours est recevable. 4)

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu au motif que l'arrêté querellé est insuffisamment motivé s'agissant des problèmes de trafic induits par le PLQ.

Ce grief est manifestement infondé. Les recourants confondent en effet le grief d'absence de motivation avec le fait que le Conseil d'État n'a pas adhéré à leur argumentation. Du point de vue du droit d'être entendu, l'arrêté entrepris comporte une motivation suffisante.

Ce grief sera ainsi écarté. 5)

Les recourants estiment que le PLQ porte une atteinte inadmissible au patrimoine architectural et paysager de la zone considérée.

a. Dans l'élaboration des PLQ, le département et les communes disposent d'un très large pouvoir d'appréciation qui n'est circonscrit que par le respect des dispositions légales dont le respect est impératif (art. 5A al. 1 et 2 LGZD).

b. Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste libre de s'en

écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (ATA/51/2013 du 21 janvier 2013 ; ATA/719/2011 du 22 novembre 2011 et les références citées).

Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/417/2009 du 25 août 2009 ; ATA/902/2004 du 16 novembre 2004 ; ATA/560/2004 du 22 juin 2004 ; ATA/253/1997 du 22 avril 1997).

En l'espèce, le préavis obligatoire de la commission des monuments, de la nature et des sites n'était pas requis, faute de l'existence de toute mesure de protection portant sur les bâtiments ou les arbres dont la démolition, respectivement l'abattage, sont prévus (art. 5 al. 2 a contrario du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des

- 18/26 - A/92/2014 sites - RPMNS - L 4 05.01). Seul le préavis consultatif du SMS entre ainsi en ligne de compte. 6)

Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de ceans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci (ATA/581/2014 du 29 juillet 2014 consid. 5 b ; ATA/451/2014 du 17 juin 2014 consid. 5b ; ATA/100/2010 du 16 février 2010 consid. 8c ; ATA/417/2009 précité et les références citées). Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/581/2014 du 29 juillet 2014 consid. 5 b ; ATA/126/2013 du 26 février 2013 ; ATA/417/2009 précité ; ATA/190/2009 du 21 avril 2009).

Lorsque l'autorité s'écarte des préavis, la chambre administrative peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA/495/2009 du 6 octobre 2009 ; ATA/417/2009 précité ; ATA/105/2006 du 17 mars 2006 et les références citées).

En l'espèce, le préavis du SMS du 13 décembre 2010 est défavorable. Il relève que sur les cinq propriétés dont la démolition est prévue, deux d'entre elles abritent des maisons ayant une valeur d'inscription à l'inventaire. Une autre est composée de trois bâtiments exceptionnels, ayant une valeur de classement. Ces éléments sont confirmés par le recensement architectural cantonal. Il en va de même de la valeur exceptionnelle d'une partie de la végétation, dont le SMS conteste que, malgré que les arbres concernés soient maintenus dans le PLQ, leur viabilité puisse être assurée.

S'agissant des bâtiments concernés, le Conseil d'État s'est écarté de ce préavis au motif que l'intérêt public à la construction de logements était supérieur à celui prévoyant leur maintien, ces constructions étant au demeurant non protégées par la loi. La construction de logements est considérée par les autorités politiques comme un intérêt public majeur en cette période de crise du logement. L'autorité intimée ne s'est ainsi pas écartée sans motif prépondérant, dûment pesé, de l'autorité consultative. Ainsi, même s'il y était opposé, le juge ne pourrait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil d'État. Ceci est encore renforcé par le fait que la commune est favorable au projet et que les propriétaires des maisons concernées n'ont sollicité aucune mesure de protection, ni ne sont opposés à leur

démolition.

- 19/26 - A/92/2014

Dans son préavis concernant les arbres, le SMS ne déplore aucune atteinte au paysage ; il se limite à contester la viabilité des arbres dont le maintien est prévu, au motif que leur « domaine vital » ne serait pas respecté. Cette protection relève de la DGNP, qui a demandé des modifications dans ce sens au cours de la procédure pour finalement délivrer un préavis favorable après que ces modifications aient été apportées.

Le choix des mesures de protection qui devront être prises au moment de la construction se fera au stade de la procédure d'autorisation de construire et pourra être contrôlée à ce moment-là.

Ces griefs seront dès lors rejetés. 7)

De graves problèmes de trafic sont également soulevés, la route de Chêne étant notoirement souvent bloquée par des bouchons.

Les PLQ sont des outils de planification territoriale qui dessinent une vision d'avenir dont la réalisation concrète se manifeste par la procédure d'autorisation de construire. Pour apprécier si un PLQ respecte les exigences légales telles que celles liées au trafic et au bruit, il convient d'intégrer dans cette vision les projets ou plans connexes dont la réalisation est prévue, qui font partie de cette image d'aménagement (ATA/664/2014 précité).

En l'espèce, le PLQ prévoit deux voies d'accès (versus sorties) du périmètre concernés : l'une donne sur la route de Chêne, l'autre sur l'avenue de Rosemont, sans que les sens de circulation ne soient encore définis, ainsi que l'a précisé l'autorité intimée lors du transport sur place. En elles-mêmes, ces voies d'accès et de sortie n'apparaissent pas insuffisantes, ce que ne contestent d'ailleurs pas les recourants, qui craignent des engorgements à la périphérie.

Le Conseil d'État s'est appuyé sur le préavis favorable de la DGM du 13 décembre 2010 – qui a confirmé ses conclusions lors du transport sur place du 2 juin 2014 – au motif que le lieu était largement desservi par les transports publics (tramway sur la route de Chêne et plusieurs lignes de bus) et que l'usage d'un véhicule n'était en conséquence pas indispensable à cet endroit durant la semaine pour la plupart des habitants. Des cheminements favorisant la mobilité douce (piétons, vélos) et l'accès par ces moyens de transport au futur CEVA de la gare des Eaux-Vives, avaient également été prévus.

L'autorité intimée ayant suivi le préavis de l'autorité inférieure composée de spécialistes, la chambre administrative ne peut revoir qu'avec retenue les choix politiques opérés, qui sont en l'espèce d'encourager l'usage des transports publics et la mobilité douce dans cette zone (ATA/664/2014 précité). Ces choix se fondent sur des aménagements existants (tramway) et planifiés (CEVA ; accès au

- 20/26 - A/92/2014 CEVA) qui paraissent aptes à assurer cette mission. La chambre administrative ne saurait ainsi remettre en cause l'appréciation de la DGM et du Conseil d'État.

Cependant, s'il s'avère, au moment de statuer sur les autorisations de construire relatives aux immeubles projetés, que la réalisation de ceux-ci entraîne de facto une violation des art. 14 LCI et 9 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41), faute pour l'État d'avoir procédé préalablement aux aménagements

nécessaires, pris les mesures qui s'imposent s'agissant de l'effectivité des transports publics ou encore organisé de manière rationnelle les sens de circulation au sein du périmètre concerné, de sorte à garantir le respect des dispositions légales précitées, lesdites autorisations ne pourront être délivrées (ATA/664/2014 précité ; ATA/363/2012 du 12 juin 2012). En effet, l'art. 146 al. 1 LCI, qui dispose que le recours dirigé contre une autorisation définitive, précédée d'un plan localisé de quartier en force, ne peut porter sur les objets tels qu'agréés par celui-ci, ne pourra faire obstacle à un recours interjeté contre lesdites autorisations, car n'auront pas été « agréés » au sens de cette disposition les inconvénients graves – même temporaires - liés à une absence de réalisation des mesures d'aménagement nécessaires pour éviter la violation des art. 14 LCI et 9 OPB (ATA/664/2014 précité et ATA/450/2009 du 15 septembre 2009 a contrario).

Ce grief doit être également rejeté. 8)

Il en va de même du grief relatif à l'IUS qui, selon les recourants, serait supérieur à 1,7 sur les parcelles devant accueillir les immeubles litigieux.

En effet, un PLQ est un plan d'affectation spécial au sens des art. 14 ss LAT qui détermine, de manière contraignante, le mode, la localisation et la mesure de l'utilisation admissible du sol pour chaque parcelle sise dans son périmètre. Les droits à bâtir des parcelles visées par le PLQ peuvent être reportés d'une parcelle sur l'autre au sein du même périmètre, notamment lorsque, pour des motifs de protection du patrimoine, des droits à bâtir situés en zone de développement 3 ne sont pas utilisés (art. 1 al. 1 de l'annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement - RGZD2 - L 1 35.04).

En l'espèce, le calcul de l'IUS est correct si l'on calcule le rapport de la surface brute de plancher totale avec celle du périmètre concerné, qui inclut les parcelles abritant les bâtiments protégés. 9)

Les recourants contestent la légalité des gabarits. Ils estiment que la hauteur des deux bâtiments de 10 étages sur rez supérieur, de 33 m à la corniche, dépasse la hauteur maximum autorisée, qui serait tout au plus de 27 m.

Selon l'art. 27 al. 6 LCI applicable aux constructions sises en zone de développement 3 (art. 11 al. 2 LGZD), la hauteur de la ligne verticale du gabarit

- 21/26 - A/92/2014 ne peut dépasser nulle part 21 m. Afin de permettre la construction de logements supplémentaires, cette hauteur peut être portée à 27 m, à condition qu'une telle augmentation ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue. Notamment dans les zones de développement, les PLQ peuvent toutefois déroger à ces règles en prévoyant des hauteurs plus élevées (art. 27 al. 7 LCI).

En l'espèce, la hauteur des immeubles A et B est de 33 m à la corniche. Une telle hauteur est autorisée en zone de développement, à condition qu'elle ne viole pas le PDC ou les autres normes applicables.

La violation du PDC n'est pas alléguée. Le PLQ est d'ailleurs conforme à la fiche n° 2.01 de ce document. 10) Les recourants soutiennent par ailleurs que, du fait de leur hauteur, les immeubles projetés ne s'intégreraient pas dans le quartier.

Le quartier des Allières est voué, selon le PDC et la LGZD, à une densification intermédiaire, du fait de sa situation et en raison notamment de l'offre importante des transports publics existante et à venir dans cette zone. Le transport sur place a permis de

constater la présence à proximité de plusieurs immeubles de douze, voire treize niveaux. Le quartier de l'avenue de Rosemont fait l'objet de projets de développement pour un IUS de 2,2 à 2,4. Le projet de loi de modification de zone est en mains du Grand Conseil et le PLQ la concernant en cours d'élaboration.

Ce grief tombe ainsi à faux. 11) Les recourants avancent que le PLQ violerait les règles de distance entre les bâtiments, ainsi que les règles fixant les limites de propriété et les vues droites. Ils s'appuient sur un préavis de l'office des autorisations de construire du 22 décembre 2010 qui relève des distances insuffisantes en divers endroits du projet. Ces remarques ont conduit à une modification du PLQ (changement d'implantation du bâtiment A, construction de façades sans jour ou avec jours translucides sur les bâtiments C et D).

L'argumentation des recourants est toute générale et ne dit pas en quoi les modifications apportées seraient insuffisantes ou quelles dispositions seraient violées. Ils ne démontrent pas non plus à quel endroit et par rapport à quel bâtiments des problèmes pourraient se poser.

Ces griefs seront écartés faute de motivation suffisante (art. 65 al. 2 LPA). 12) Il en va de même pour le grief relatif à la perte d'ensoleillement, que les recourants allèguent sans l'étayer.

- 22/26 - A/92/2014

Le Conseil d'État relève dans l'arrêté entrepris que suite à l'opposition des recourants, il a fait procéder à une étude d'ensoleillement, qui démontre que la durée de l'ombre portée par les futurs bâtiments est inférieure à deux heures à l'équinoxe de printemps et nulle au milieu de l'hiver. Les recourants ne contestent pas ces conclusions, qui confirment une absence de violation des normes jurisprudentielles applicables (ATF 100 Ia 334 ; ATA/99/2012 du 21 février 2012 consid. 11 et références citées). 13) Le grief lié à l'absence d'étude d'impact est également infondé.

Selon l'art. 10b LPE, doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement 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. L'annexe 11.4 OEIE prévoit que doivent faire l'objet d'une telle étude les parcs de stationnement de plus de 500 voitures.

Le nombre de places de parc prévu par le PLQ litigieux étant de 450, aucune étude d'impact n'était nécessaire. 14) Les recourants invoquent encore une violation de l'art. 47 OAT.

Aux termes de cette disposition, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de

l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise par l'art. 25a LAT (art. 3 de la loi sur les compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration - LECO - B 1 15 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3 ; Pierre TSCHANNEN, Umsetzung vom Umweltrecht in der Raumplanung, DEP 2005 p. 423 ; Raymond MUGGLI, Umweltprüfung vor der Projektierung, DEP 2004 p. 451). Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation (Raymond MUGGLI, op. cit., DEP 2004 p. 453). Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de

- 23/26 - A/92/2014 protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit en outre indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan augmentent ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité ; Martin PESTALOZZI, Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung, DEP 2000 p. 775).

Dans le cas où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter un PLQ, le rapport prévu par l'art. 47 OAT n'a pas la même fonction que dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, qui n'est pas formellement intervenue dans la première phase de la procédure, des explications lui permettant de statuer sur l'approbation prescrite par l'art. 26 LAT. Ainsi, à Genève, l'importance de ce rapport est moindre, dès lors que le Conseil d'État a la possibilité, comme autorité compétente pour adopter le plan, de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument (art. 3 LECO ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.3.1).

En l'occurrence, il est vrai qu'aucun rapport au sens de l'art. 47 OAT n'a été établi. Il ressort toutefois du dossier que le PLQ litigieux n'a pas été présenté par la commune concernée mais par le département.

Le département n'était ainsi pas tenu de fournir un rapport au Conseil d'État.

Le grief de violation de l'art. 47 OAT sera donc écarté. 15) Enfin, les recourants considèrent que les constructions menacent la nappe phréatique.

Dans son préavis du 13 décembre 2010, le GESDEC n'a pas émis de réserves par rapport aux constructions projetées. Les seules contre-indications qu'il a relevées concernent l'installation de sondes géothermiques, qui ne peuvent être creusées à cet endroit en raison de la présence de la nappe phréatique, située à une faible profondeur mais cependant bien au-dessous des constructions projetées. Aucun argument sérieux ne vient réfuter ces conclusions.

Ce grief est ainsi dépourvu de fondement. 16) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. 17) Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure

- 24/26 - A/92/2014 unique et conjointe de CHF 1'000.-, à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, sera allouée à Sogeprim et consorts (art. 87 al. 2 LPA).