

GE_GERICHTE ATA/712/2013 vom 29. Oktober 2013

GE Cour de justice, 2013-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_712_2013

FR: GE_GERICHTE ATA/712/2013 du 29 octobre 2013

IT: GE_GERICHTE ATA/712/2013 del 29 ottobre 2013

Regeste

Résumé: Recours contre une loi de modification de limites de zones créant une zone de développement 3 (zone de fond 5). Examen de la conformité de la loi avec le plan directeur cantonal ainsi qu'avec la législation contre le bruit, notamment.

Erwägungen

E. 2

novembre 2010 consid. 3a ; ATA/190/2007 du 24 avril 2007 consid. 3b).

b. L'art. 35 al. 3 LaLAT possède un contenu identique à l'art. 145 al. 3 LCI. Le Tribunal fédéral a précisé qu'une association dont les statuts poursuivent la défense des intérêts de ses membres sans se vouer exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites ne pouvait revendiquer le bénéfice de la qualité pour recourir prévue à l'art. 145 al. 3 LCI (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.595/2003 du 11 février 2004 consid. 2.2 et 2.3).

En l'espèce, l'AIC, selon ses statuts adoptés le 7 mai 1993, a pour buts de défendre les intérêts généraux du quartier de Conches, de s'efforcer de maintenir au quartier son caractère résidentiel de villas, de créer un lien entre ses habitants,

- 15/24 - A/467/2013 de contribuer à l'embellissement de la région et de favoriser tout ce qui contribue à la sauvegarde du patrimoine naturel (art. 2 des statuts AIC).

Certains des buts de l'AIC ne correspondent pas à l'exigence de l'art. 35 al. 3 LaLAT, puisqu'ils impliquent plus largement la protection de la qualité de vie des membres de l'AIC, notamment par la protection de la zone villas, soit la sauvegarde des droits et des intérêts des propriétaires.

c. Une association peut également recourir pour la défense des intérêts de ses membres si elle remplit les conditions du recours corporatif.

Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, ces conditions sont au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; et enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 134 II 120 consid. 2 ; 133 V 239 consid. 6 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 ; ATA/599/2013 du 10 septembre 2013 consid. 4 ; ATA/49/2013 du 29 janvier 2013 consid. 2 ; ATA/532/2012 du 21 août 2012 consid. 2b ; ATA/440/2012 du 26 juillet 2012 consid. 6 ; A. AUER/G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3e éd., 2013, n. 2113 ; U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines

Verwaltungsrecht, 6e éd., 2010, n. 1787 ; R. RHINOW et al., Öffentliches Prozessrecht, 2e éd., 2010, n. 1570 ; F. BELLANGER, La qualité de partie à la procédure administrative in : Les tiers dans la procédure administrative, Genève-Zurich-Bâle 2004, pp. 33-55, p. 45 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 492).

La qualité pour recourir des membres de l'association s'apprécie selon l'art. 60 let. b LPA.

En l'espèce, la question de savoir si une majorité des membres de l'AIC est spécialement touchée par la loi querellée et dispose de la qualité pour recourir à titre individuel est quant à elle sujette à caution, l'AIC n'ayant notamment pas fourni la liste de ses membres.

Dans la mesure toutefois où la chambre administrative doit entrer en matière sur les autres recours conjointement formés par des personnes physiques, comme il sera vu ci-dessous, la recevabilité du recours corporatif de l'AIC peut souffrir de rester indéterminée. 5)

A teneur de l'art. 60 let. 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/632/2011 du 11 octobre 2011).

- 16/24 - A/467/2013 S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir en invoquant des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/214/2007 du 8 mai 2007 ; ATA/101/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/653/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002 et les références citées).

En l'espèce, s'agissant d'un certain nombre de propriétaires voisins directs du périmètre concerné, leur qualité pour recourir est indéniable. Il s'agit notamment de Mme et M. Waldvogel, Mme et M. Ossent, Mme Rochat, Mme Bory Bottaccio et M. Bottaccio, Mme et M. Garreau. En conséquence, celles des propriétaires de parcelles plus éloignées n'ont pas besoin d'être examinées plus avant, les recours tant de Mme et M. Barbir et consorts que de Mme et M. Waldvogel et consorts étant recevables. 6)

Certains recourants ont conclu préalablement à l'audition du SMS et de la DGNP ainsi qu'à l'organisation d'un transport sur place avec lesdits service et direction.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (Arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 ; 138 V 125 consid. 2.1 ; 137 II 266 consid. 3.2 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 ; 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 ; Arrêts du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; 2C_552/2011 du 15 mars 2012 consid. 3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des

constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; Arrêts du Tribunal fédéral 4A_108/2012 du 11 juin 2012 consid. 3.2 ; 8C_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.1 ; 2D_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/404/2012 du 26 juin 2012 ; ATA/275/2012 du 8 mai 2012). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 138 IV 81 consid. 2.2 ; 134 I 83

- 17/24 - A/467/2013 consid. 4.1 et les arrêts cités ; 133 II 235 consid. 5.2 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 ; 2C_514/2009 du 25 mars 2010 consid. 3.1).

Par les mesures d'instruction demandées, les recourants veulent faire constater la qualité du site naturel et du patrimoine bâti qui, selon eux, impose l'annulation de la loi.

Les pièces figurant au dossier ainsi que les éléments qui ressortent des cartes interactives accessibles sur le site : <http://ge.ch/sitg> sont suffisants pour établir les faits pertinents. En conséquence, il ne sera pas fait droit à la requête des recourants. 7) a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

b. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Etudes relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de céans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/73/2008 du 19 février 2008).

c. Par ailleurs, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479 consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/397/2009 précité ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). A cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 22 mars 2010 ; 1C_161/2008 du 15 juillet 2008 consid. 2.2 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3).

La chambre de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/397/2009 précité ;

- 18/24 - A/467/2013 J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif [dont les compétences ont été reprises par la chambre de céans] en matière

d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Elle ne peut en particulier revoir le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre, et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011). 8)

Dans un premier moyen, les recourants estiment que la loi de modification de limites zone est contraire au PDC.

a. Le PDC comporte deux volets, à savoir le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur. Le premier, adopté par le Grand Conseil en 2000 puis par le Conseil fédéral en 2003, est un document à caractère politique, qui montre le développement souhaité par le canton et doit servir de référence stable aux actions territoriales pour les dix à quinze ans à venir. Le second est un document d'application qui complète le premier, en précisant les conditions de sa mise en œuvre. Adopté en 2001 par le Grand Conseil, il a fait l'objet d'une mise à jour en 2006, approuvée par la Confédération le 28 juin 2007. Il se compose d'un ensemble de fiches décrivant les projets et les mesures. Une nouvelle mise à jour partielle a été adoptée par le Conseil d'Etat le 6 octobre 2010 et approuvée par la Confédération le 31 mars 2011. Un nouveau PDC 2030 a été adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et est actuellement soumis pour approbation à la Confédération.

b. Le concept de l'aménagement comprend plusieurs objectifs visant à répondre à la crise du logement que connaît le canton. Parmi ceux-ci figure celui d'utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur (objectif 2.2). L'objectif 2.12 indique qu'en périphérie urbaine, en 5ème zone destinée aux villas, il convient de densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones. Les réserves de taille importante, localisées près des axes de transports publics et proches de zones déjà denses, pourront être densifiées par modification du régime des zones.

c. La fiche 2.03 du schéma directeur prévoit ainsi la densification de la 5ème zone par modification du régime des zones dans le but de poursuivre une utilisation rationnelle de ces terrains. La possibilité de densification était évaluée selon les critères suivants : terrain libre d'une certaine superficie (plus de 5'000 m²) ; dévestiture existante ou potentielle par les transports publics ; niveau des équipements ; contiguïté avec une urbanisation ou une zone plus dense ; caractéristiques du site (naturel/bâti), nuisances.

- 19/24 - A/467/2013

La carte du schéma directeur identifie le périmètre formé des parcelles nos 2'133 et 2'134 comme devant faire l'objet d'une densification par modification du régime de zones et cela depuis sa version de 2001.

En l'espèce, le déclassement en zone de développement 3 prévu par la loi touche des parcelles répondant aux critères retenus par le PDC (fiche 2.03), à l'exception du critère de la contiguïté avec une urbanisation, le périmètre étant entouré de zones villas. Cependant, près des deux tiers de la surface concernée a déjà été identifiée par le PDC comme pouvant faire l'objet d'une densification. Ce choix ne peut à l'évidence pas être revu dans le cadre de la présente procédure. Il appert ainsi que la loi est conforme au PDC et aux objectifs fixés par celui-ci, comme l'a relevé la commission de l'urbanisme dans son préavis, et le

grief soulevé sera rejeté. 9)

Les recourants reprochent à la loi une atteinte à l'intérêt public prépondérant tendant à la protection du patrimoine bâti, de la végétation et de la qualité des sols du périmètre concerné. Ils se prévalent également de la présence d'un cours d'eau et contestent l'absence de constatation de nature forestière.

a. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT).

b. Dans le canton de Genève, sont désignées comme zone à protéger, les eaux publiques et privées ainsi que les rives telles que définies par la LEaux-GE et la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu – L 1 05) ; les sites et paysages au sens de l'art. 35 de la LPMNS ainsi que les réserves naturelles et les zones de verdure telles que définies à l'art. 24 LaLAT (art. 29 al. 1 LaLAT).

c. Dans les zones à bâtir, les limites de la forêt doivent être fixées sur la base de constatation de nature forestière ayant force de chose jugée, conformément à l'art. 10 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo - RS 921.0).

En l'espèce, il n'est pas contesté que le périmètre concerné et les bâtiments qu'il abrite ne font l'objet, en l'état, d'aucune mesure de protection telles qu'elles ressortent des lois citées ci-dessus. Notamment, le ruisseau existant ne figure pas sur la carte des cours d'eau du canton de Genève annexée à la LEaux-GE qui détermine les cours d'eau et leur dénomination (art. 3 al. 2). En outre, deux décisions de constatation de nature non forestière ont été rendues le 1er février 2012 concernant les parcelles nos 2'133, 884, 885 et 886. Quant aux bâtiments existants, leur intérêt a été constaté et leur conservation envisagée, mais à un stade ultérieur du processus.

En conséquence, s'agissant d'une loi visant à déclasser une zone à bâtir (zone 5 villas) en une autre zone à bâtir (zone de développement 3), les atteintes à

- 20/24 - A/467/2013 l'intérêt public que dénoncent les recourants ne sont pas pertinentes, en l'absence de toute mesure de protection qui n'aurait pas été prise en compte et en présence de préavis favorables de la part des services concernés.

En particulier, l'issue de la procédure en cours concernant les constats de nature non forestière n'est pas susceptible de conduire à une appréciation différente au stade de la modification des limites de zones. En effet, même si, cas échéant, la nature forestière devait être reconnue sur une partie du périmètre concerné, les contraintes qui en découlent sur les possibilités de constructions devraient être prises en compte au moment de l'élaboration d'un PLQ.

En outre, comme le relève le Grand Conseil, s'agissant du patrimoine bâti, l'éventualité de l'adoption d'un plan de site subsiste en conjonction avec l'adoption d'un PLQ et la prise en compte des bâtiments d'une certaine valeur pourra être faite au moment de l'élaboration d'un PLQ. 10) Les recourants invoquent également une violation de la législation contre le bruit.

Contrairement à ce qu'allèguent les recourants, le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir (art. 24 al 1 in fine de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01). En tant qu'elle substitue à la 5ème zone villas une zone de développement 3, la mesure d'aménagement du

territoire querellée consiste en un tel changement d'affectation de zones à bâtir, non visé par l'exigence du respect des valeurs de planification. En conséquence, suivant l'avis du SPBR, le Grand Conseil a attribué le DS III aux biens-fonds compris dans la nouvelle zone. Correspondant à la pratique cantonale relative aux zones mixtes, soit celles destinées à du logement ou des activités moyennement gênantes, le DS en question n'emporte ainsi pas de violation de l'art. 43 OPB (ATA/632/2011 précité).

Dans son préavis favorable du 2 décembre 2009, le SPBR a précisé que lors de l'élaboration des PLQ, des secteurs de DS II pourraient être envisagés pour une affectation exclusive en locaux d'habitation.

La mesure d'aménagement querellée constitue un plan d'affectation général et ne contient aucune planification de détail (implantation de bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.), laquelle fera l'objet de PLQ. Les prescriptions posées par les art. 22 LPE et 31 OPB ne sont en principe pertinentes qu'au stade de l'autorisation de construire, comme la lettre de ces dispositions l'indique expressément. C'est à ce stade seulement ou à celui de la planification spéciale, lorsque celle-ci est suffisamment détaillée pour que puissent être appréhendées de manière précise les nuisances environnementales en résultant (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.166/1999 et 1A.56/1999 du 31 mars 2000

- 21/24 - A/467/2013 consid 6 publié in RDAF 2000 I p. 427), que l'exigence du respect des VLI doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause.

Au niveau du plan d'affectation général, l'autorité de planification doit uniquement s'assurer que la charge sonore affectant d'ores et déjà le secteur concerné ne rend pas celui-ci totalement impropre à l'affectation prévue. En l'espèce, ce contrôle indique qu'actuellement, la valeur limite du DS II est dépassée le long de la route de Malagnou et sur une profondeur avoisinant les 80 m de l'axe de la route. Des dispositions d'aménagement et de construction devront être élaborées lors de l'adoption du PLQ permettant de déterminer des secteurs en DS II affectés exclusivement en locaux d'habitation.

Il découle de ce qui précède que contrairement à ce qu'allèguent les recourants, tout le périmètre n'est pas impropre à la construction de logements en raison des nuisances sonores.

Le grief des recourants sera en conséquence écarté. 11) Les recourants allèguent une violation de l'art. 15 LCI, la loi impliquant la construction sur le périmètre déclassé d'un nombre important d'immeubles de sept étages.

Aux termes de l'art. 15 LCI, le département peut interdire ou n'autoriser que sous réserve de modification toute construction qui, par ses dimensions, sa situation ou son aspect extérieur, nuirait au caractère ou à l'intérêt du quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public (al. 1). La décision du département se fonde notamment sur le préavis de la commission d'architecture ou, pour les objets qui sont de son ressort, sur celui de la commission des monuments, de la nature et des sites. Elle tient compte également, le cas échéant, de ceux émis par la commune ou les services compétents du département (al. 2). Cette clause d'esthétique constitue une notion juridique indéterminée, laissant un large pouvoir d'appréciation à l'administration (ATF 132 II 408

consid. 4.3 ; 129 I 337 consid. 4.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_520/2012 du 30 juillet 2013 consid. 2.4), celle-ci n'étant limitée que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/537/2013 du 27 août 2013 consid. 9a ; ATA/126/2013 du 26 février 2013 consid. 7).

En l'espèce, le recours porte sur une loi de modification de limites de zones et les questions d'esthétique des constructions futures ne sauraient être examinées plus avant à ce stade. 12) Finalement, les recourants allèguent que la loi est incompatible avec l'impératif de protection contre les accidents majeurs, l'implantation d'activités le long de la route de Malagnou provoquant une augmentation du trafic.

- 22/24 - A/467/2013

Il n'est pas contesté que l'OPAM s'applique à la route de Malagnou (art. 1 al. 2 let. d OPAM et ordonnance du 19 décembre 1991 concernant les routes de grand transit – RS 741.272 – Annexe 1 : n° 111 - Genève (Malagnou)- Sous-Moulin-Chêne-Bourg).

Selon le préavis fourni en 2009 par le SIE, l'implantation de nouvelles activités le long de la route de Malagnou devra être soumise pour préavis au SEN, les risques induits par un éventuel accroissement du trafic routier devant être évalués afin d'assurer le respect de l'OPAM. L'évaluation du risque étant déterminé par le type d'activité, elle ne pourra être faite que dans la procédure ultérieure d'élaboration d'un PLQ et rien n'indique une exclusion totale d'activités commerciale, administrative ou artisanale dans le périmètre concerné, comme le retiennent à tort les recourants. 13) En tous points infondés, les recours seront rejetés. 14) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de l'AIC et de Mme et M. Barbir et consorts, pris conjointement et solidairement ; un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de Mme et M. Waldvogel et consorts ; un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la commune (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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