

GE_GERICHTE A/1607/2003 vom 23. März 2004

GE Cour de justice, 2004-03-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1607_2003

FR: GE_GERICHTE A/1607/2003 du 23 mars 2004

IT: GE_GERICHTE A/1607/2003 del 23 marzo 2004

Regeste

JONCTION DES CAUSES; QUALITE POUR AGIR; ASSOCIATION; FORME DU RECOURS; PLANS; PLANS SPECIAUX; ZONES DE BRUIT; ZONES; DEGRES DE SENSIBILITE; POUVOIR D'EXAMEN; ENQUETE PUBLIQUE; POUVOIR D'APPRECIATION; PREAVIS; CE | Attribution par le Conseil d'Etat des degrés de sensibilité de bruit (DS) aux zones de 16 communes genevoises par l'adoption de 16 plans d'affectation spéciaux. Jonction des causes. Qualité pour agir reconnue à une association qui s'était vue dénier cette qualité moins de deux ans plus tôt par le même tribunal. Celle-ci remplit aujourd'hui les conditions structurelles et organisationnelles qui lui faisaient auparavant défaut. Portée de l'exigence des 3 ans d'activité imposés aux associations par la LALAT et la LALPE. Les conditions de la qualité pour agir des associations ne doivent pas être jugées trop sévèrement dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Examen attentif de ces conditions en l'espèce. Exigences de forme minimales que doit remplir l'acte de recours. But de ces exigences. Les vices formels figurant dans l'acte d'opposition préalable au recours ont été guéris en l'espèce car l'autorité chargée de statuer sur l'opposition n'a pas invité la recourante à y remédier. Application par analogie de l'art. 65 al. 1 LPA à la procédure d'opposition préalable. Des plans d'attribution de degrés de sensibilité (DS) qui attribuent massivement le DS II à la zone 4B protégée et qui, suite à l'enquête publique, leur attribue pour une grande part le DS III subissent une modification essentielle justifiant une nouvelle enquête publique. Pouvoir d'examen du tribunal limité à l'excès ou l'abus par l'autorité d'application de son pouvoir d'appréciation. Exposé des normes de la LPE et de l'OPB relatives à la protection contre le bruit. Les notions figurant à l'art. 43 al. 1 let. c OPB et 19 al. 2 LALAT ne doivent pas être confondues. Il doit être considéré que la 4ème zone de l'art. 19 al. 2 LALAT répond aux critères de l'art. 43 al. 1 let. b OPB et non à la lettre c de cette dernière disposition. Cette interprétation est la seule compatible avec le principe de prévention contenu dans l'art. 11 LPE. La possibilité d'un déclassement d'un DS offerte par l'art. 43 al. 2 OPB doit être utilisée avec la plus grande retenue ; une exposition de la zone au bruit du trafic routier ne peut en tout cas pas constituer un critère de déclassement automatique. Il convient, pour procéder à un tel déclassement, de démontrer l'absence de possibilités d'assainissement raisonnables. La méthode d'attribution des DS utilisée peut conduire à des résultats très différents selon la manière dont sont interprétées les notions qu'elle contient. Le préavis du service cantonal compétent qui ne porte que sur cette méthode et non sur la manière dont elle a été appliquée en l'espèce n'est pas utilisable. Le délai imposé par l'art. 44 OPB est un pur délai d'ordre. Sur les 16 plans contestés, trois sont confirmés, 12 sont renvoyé pour nouvelle mise à l'enquête publique parce qu'ils ont subis des modifications essentielles suite à la première enquête. Le dernier plan est annulé pour violation du pouvoir d'appréciation (l'autorité n'a pas démontré l'absence de possibilité d'assainissement justifiant un déclassement de la zone 4B protégée en DS III). | LPE.7; LPE.24; OPB.43; OPB.44;

LALAT.13 al.1 litt.f; LALAT.19 al.2; LALAT.35 al.1; LALAT.35 al.2; LALAT.35 al.3; LCI.145 al.3; LPA.65 al.2; LPA.70; LEXT.5 al.6; LaLPE.15 al.3; LaLPE.17; RCPB.3

Erwägungen

E. 1

Du 17 août au 16 octobre 1998, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) du canton de Genève a mis à l'enquête publique 45 plans d'attribution des degrés de sensibilité au bruit (ci-après : DS), en application de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41). Ces plans concernaient chacun l'une des 45 communes du canton.

E. 2

Dans le cadre de cette enquête, la FAQH (ci-après : FAQH) a formulé différentes observations.

E. 3

Les autorités ayant décidé de scinder l'adoption de ces plans en plusieurs procédures, une première série de plans concernant les communes d'Anières, Avusy, Carouge, Collonge-Bellerive, Cologny, Confignon, Corsier, Hermance, Lancy, Onex, Presinge, Puplinge, Troinex, Veyrier et ville de Genève, a été adoptée.

E. 4

En juin 2000, six associations, dont la FAQH, ont recouru contre ces plans auprès du Tribunal administratif.

E. 5

Par arrêt du 19 juin 2001, le Tribunal administratif a admis les recours et annulé lesdits plans. Le Conseil d'Etat n'avait pas assez tenu compte, dans sa méthode d'attribution, des possibilités d'assainissement. Les zones concentrant l'habitat devaient être classées en principe en DS II et les bâtiments requérant une protection particulière (hôpitaux notamment) en DS I. L'absence de possibilités d'assainissement pouvait fonder un déclassement mais les nuisances sonores imputables au trafic motorisé ne pouvaient constituer un critère de déclassement automatique; c'était inverser les termes de la loi que d'attribuer, par principe, le DS III aux zones exposées au bruit et le DS II lorsque ce bruit apparaissait inférieur aux valeurs limites de planification. La situation du canton de Genève, du point de vue des nuisances sonores, devenait dramatique pour une grande partie de la population. Cette situation justifiait que l'on s'écarte de la solution retenue par le Tribunal fédéral (TF) dans un arrêt de 1994 où il avait été admis que le Conseil d'Etat n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en assimilant la 2ème zone à bâtir à une zone mixte au sens de l'article 43 alinéa 1 lettre c OPB, permettant l'attribution du DS III. Une attribution systématique du DS III à ces zones devait désormais être considérée comme contraire à la LPE. Les éléments à l'appui de la mixité pouvant justifier un classement en DS III n'avaient pas été établis, dans le cas d'espèce, à satisfaction de droit.

E. 6

La qualité pour agir de la FAQH n'a pas été remise en cause dans cet arrêt.

E. 7

Parallèlement à ce recours, la procédure relative à la deuxième série de plans concernant les communes d'Aire-la-Ville, Avully, Bardonnex, Bernex, Cartigny, Chancy, Choulex, Dardagny, Gy, Jussy, Laconnex, Meinier, Perly-Certoux, Russin, Soral et Vandoeuvres s'est poursuivie.

E. 8

Dans le cadre de cette procédure, plusieurs des 16 communes concernées ont émis des réserves dans leurs préavis. Beaucoup d'entre elles demandaient l'attribution du DS III en lieu et place du DS II au motif que ce dernier DS n'était pas compatible avec la présence d'entreprises sises sur leurs territoires ou de celles dont l'installation était souhaitée à l'avenir.

E. 9

Seul le conseil municipal (ci-après : CM) de Vandoeuvres a formulé la demande inverse, soit l'extension du DS II à une partie habitée de la zone agricole et aux zones longeant les axes routiers principaux. Le CM de Choulex a préavisé sans réserve. A Bernex, l'attribution du DS III a été demandée uniquement pour quatre bâtiments existants où des activités bruyantes étaient exercées.

E. 10

Suite à ces préavis, les 16 plans concernés ont été modifiés. Cette modification a conduit à attribuer le DS III au lieu du DS II à l'essentiel de la zone 4B protégée, zone principale prévalant dans les villages concernés.

E. 11

Les plans modifiés n'ont pas été remis à l'enquête publique.

E. 12

Le 12 juin 2003, le service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants a rendu son préavis sur l'attribution des DS à ces 16 communes. Compte tenu de l'ampleur du territoire concerné, il ne pouvait donner son préavis que sur le principe. La méthode adoptée était conforme aux exigences de l'OPB. Les objectifs de protection contre le bruit et ceux de l'aménagement étaient conformes aux principes du développement durable et d'utilisation rationnelle du sol. Les DS devaient en principe être attribués par zone et non par bâtiments. En ce sens, les plans s'écartaient du système prévu par l'article 43 OPB lorsqu'ils attribuaient un DS à un hôpital, à une école ou à un établissement médico-social (ci-après : EMS). Les DS attribués devaient permettre la mise en place rapide des mesures de protection contre le bruit, aussi bien en ce qui concernait l'assainissement des installations existantes que des installations et logements à venir.

E. 13

En date du 4 mars 2000, la FAQH s'est opposée à ces 16 plans d'attribution. Dans des termes peu clairs, elle se référait à sa "précédente opposition", dont le contenu s'appliquait aux nouveaux plans concernés et ajoutait "ceci bien entendu pour autant qu'une école s'y trouvant ait reçu un DS supérieur à II ou exceptionnellement II déclassé III (ci-après : IIIdIII) ou/et un établissement hospitalier ou EMS un DS différent de I ou éventuellement I déclassé II (ci-après : IdII)". Suivaient des considérations peu compréhensibles sur l'attribution du DS I.

E. 14

Le Conseil d'Etat n'a pas exigé de la recourante qu'elle complète son acte d'opposition.

E. 15

a. Le 23 juillet 2003, il a rejeté l'opposition et adopté, par 16 arrêtés distincts, les plans d'attribution des 16 communes en cause. b. Du point de vue de la recevabilité de l'opposition, les conditions de la qualité pour agir ne semblaient pas remplies, la FAQH s'étant fait dénier cette qualité par le Tribunal administratif dans un arrêt de 2002, au motif que son organisation était des plus floues. c. Il était douteux que l'acte d'opposition du 4 mars 2000, déposé par la recourante, ait conservé un objet au moment de son rejet, car les modifications intervenues entre cette date et la décision sur opposition avaient donné droit à ses revendications. d. A supposer qu'un objet ait encore subsisté, l'opposition susmentionnée désignait la décision attaquée de manière insuffisamment claire pour satisfaire aux exigences de l'article 65 alinéa 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). e. Ces questions étaient néanmoins laissées ouvertes, compte tenu de la réponse apportée au fond. f. Le projet de plan d'attribution avait pour seul but d'attribuer dans un délai raisonnable, bien que dépassé, les DS en fonction des zones existantes, qu'il n'était pas possible de "miter" en faisant une affectation bâtiment par bâtiment. Des plans localisés de quartier subséquents pouvaient modifier ultérieurement l'affectation, si besoin était, conformément à l'article 15 alinéa 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LALPE - K 1 70). g. Ces plans étaient de surcroît conformes à la jurisprudence du TF rendue au sujet de l'article 43 OPB. h. A la suite de l'arrêt du Tribunal administratif du 19 juin 2001 annulant la première série de plans, plusieurs discussions avaient eu lieu entre les autorités, les administrés et les milieux intéressés afin de donner à l'attribution des DS une plus grande publicité et en faciliter la compréhension par le public. i. Ces discussions avaient débouché notamment sur la création d'une commission cantonale de protection contre le bruit composée des membres représentatifs des milieux concernés.

E. 16

Les arrêtés d'approbation relatifs à ces plans ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle (FAO) le 30 juillet 2003, à l'exception de l'arrêté relatif à la commune de Gy qui, suite à une inadvertance de la Chancellerie, a été publié séparément, le 5 septembre 2003.

E. 17

Le 26 août 2003, la FAQH a recouru contre les arrêtés concernant les communes d'Aire-la-Ville, Avully, Bardonnex, Bernex, Cartigny, Chancy, Choulex, Dardagny, Jussy, Laconnex, Meinier, Perly-Certoux, Russin, Soral et Vandoeuvres.

E. 18

En date du 2 octobre 2003, elle a recouru contre l'arrêté concernant la commune de Gy.

E. 19

a. L'association recourante conclut à l'annulation des 16 plans concernés et à leur modification par le tribunal de céans. b. Contrairement à ce que soutenait le Conseil d'Etat dans l'arrêt attaqué, la qualité pour agir devait lui être reconnue. Elle était active depuis 1980 et avait régularisé sa situation depuis l'arrêt du Tribunal administratif de 2002 en adoptant de nouveaux statuts. c. Du point de vue procédural, les plans avaient subi des modifications importantes après l'enquête publique, qui justifiaient une nouvelle mise à l'enquête. De surcroît, ces modifications n'avaient pas été publiées dans la FAO au stade de

la procédure d'opposition. Cette absence de publication avait trompé la population. d. Sur le fond, tant l'opposition que le recours avaient conservé un objet, car hormis l'attribution du DS II aux bâtiments d'enseignement, il n'avait pas été fait droit à ses revendications. e. En particulier, le Conseil d'Etat n'avait pas modifié sa position suite à l'arrêt du Tribunal administratif rendu lors de l'adoption des premiers plans. Il avait ainsi agi contrairement aux considérants de cet arrêt dans la nouvelle série des plans contestés. f. Conformément aux recommandations de l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), il fallait attribuer sans exception le DS II aux zones affectées essentiellement à l'habitation. Le DS III ne devait être attribué qu'aux territoires où l'affectation à l'habitation jouait un rôle secondaire. La méthode appliquée par le Conseil d'Etat s'écartait de cette solution et attribuait le DS III à ces zones de manière généralisée, au point que plusieurs des communes concernées ne comportaient plus aucune trace de DS II. Ce faisant, le Conseil d'Etat avait violé le principe de prévention contenu dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01).

E. 20

Certes, la possibilité de déclassement d'un DS prévue par l'article 43 alinéa 2 OPB demeure, mais ainsi que l'a rappelé le tribunal de céans dans l'arrêt précité, cette faculté doit être utilisée avec la plus extrême retenue, sous peine de capituler face au bruit (ATA FAQH du 19 juin 2001; OFEFP, Commentaire relatif à l'ordonnance sur la protection contre le bruit, Berne, 1992, p. 15). Ainsi, l'autorité abuse de son pouvoir d'appréciation si elle use massivement de ce moyen. Dans sa pesée des intérêts, elle ne doit pas vider de leur substance les garanties accordées par la LPE. Quant au souhait des communes de conserver ou de développer la mixité dans les villages concernés, il doit s'envisager, autant que possible, en relation avec les possibilités d'assainissement des installations existantes ou à venir.

E. 21

En l'espèce, la méthode élaborée n'est pas en elle-même contraire à la LPE ou à l'OPB, s'agissant de la 4ème zone. Cependant, du fait des notions indéterminées qu'elle contient, son application peut conduire à des résultats extrêmement différenciés. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des notions de mixité ("affectation réelle") ou d'exposition au bruit. Les faits eux-mêmes attestent du caractère flou de ces critères : dans leur première version, comme dans leur deuxième, les plans étaient conformes à ladite méthode. Or, les modifications apportées en ont changé radicalement la portée. La manière dont la méthode est appliquée aux territoires concernés est déterminante. L'examen de la méthode elle-même ne suffit pas pour garantir la conformité des plans à la loi.

E. 22

C'est ce qu'a méconnu le service cantonal du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants. Le préavis émis par cette autorité n'est pas utilisable pour cette raison. En effet, ce service se fonde sur l'étude de la méthode utilisée, telle qu'elle découle des documents fournis à la juridiction de céans. Or, en affirmant que l'attribution des DS va renforcer et accélérer la protection du bruit dans les 16 zones concernées, ce dernier démontre qu'il n'a pas porté attention à cette application. En effet, on voit mal, avec l'attribution généralisée du DS III, d'où découlerait cette protection alors qu'on se trouve en zone rurale. L'audition sollicitée par l'autorité intimée n'est pas à même de réparer cette absence d'examen approfondi. Il ne lui sera donc pas donné suite. La même remarque

s'impose s'agissant du satisfecit décerné par le service spécialisé en matière de protection de l'environnement et par le représentant de l'OFEFP lors de l'élaboration de la méthode utilisée.

E. 23

Il résulte de l'examen des dossiers relatifs aux communes de Bernex, Choulex et Vandoeuvres, que l'autorité intimée a en principe attribué le DS II aux zones de construction 4 et a usé avec retenue de la possibilité de déclassement offerte par l'article 43 alinéa 2 OPB. Les arrêtés relatifs à ces trois communes seront donc confirmés.

E. 24

Dans le cas de la commune d'Avully, l'extension du DS III opérée sur la partie est de la zone 4 B protégée, suite au préavis communal, touche une zone encore non construite. Un tel déclassement doit être justifié. En l'espèce, aucun motif précis n'est avancé pour justifier cette mesure dérogatoire. Le plan fourni ne comporte pas d'indications sur la présence d'entreprises existantes gênantes ou d'immissions que des mesures raisonnables d'assainissement ne permettraient pas de réduire suffisamment pour atteindre les niveaux de bruit prescrits par le DS II. Ce plan sera donc annulé.

E. 25

Enfin, s'agissant du délai de 10 ans imparti par l'article 44 OPB aux cantons pour veiller à ce que les degrés de sensibilité soient attribués aux zones d'affectation, ce dernier est échu le 1er avril 1997. Selon la doctrine, ce délai est un pur délai d'ordre (A.-C. FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich, Bâle, Genève, 2002, p. 222). Bien que ce retard soit insatisfaisant, il ne saurait mettre en danger la recherche d'une solution conforme au droit dans un domaine où sont en cause la santé, l'environnement et la qualité de vie de la population de tout un canton. Il faut noter encore que la première enquête publique relative à ces plans n'a commencé qu'en août 1998, alors que le délai était déjà dépassé et que, dans ces circonstances, il est malvenu au Conseil d'Etat d'invoquer l'échéance de ce délai pour hâter l'approbation de ces plans.

E. 26

La recourante, qui plaide en personne, n'a pas droit à une indemnité (art. 87 al. 2 LPA; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - E 5 10.03).

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