

GE_GERICHTE A/1720/2007 vom 4. Dezember 2007

GE Cour de justice, 2007-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1720_2007

FR: GE_GERICHTE A/1720/2007 du 4 décembre 2007

IT: GE_GERICHTE A/1720/2007 del 4 dicembre 2007

Regeste

QUALITÉ POUR AGIR; ASSOCIATION; POUVOIR D'EXAMEN; SERVITUDE; DROIT PRIVÉ; BRUIT; PLACE DE PARC; ARBRE; PLAN DIRECTEUR; INDICE D'UTILISATION; PRISE DE POSITION DE L'AUTORITÉ | Conformité de trois plans d'aménagement de quartier au plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat ne peut intégrer dans le calcul de l'indice d'utilisation du sol d'un PLQ donné, des surfaces appartenant à un autre périmètre du même quartier (site protégé), sous prétexte qu'il faut optimiser les possibilités de densification offertes par la zone de développement. Cette manière de faire est artificielle et contraire à la loi. En revanche, il est possible, pour préserver des éléments du quartier, d'opter pour une densification différenciée des parcelles constructibles et d'augmenter l'IUS figurant dans le plan directeur sur certains périmètres, à condition toutefois que cet IUS soit respecté dans l'ensemble du quartier. Conditions auxquelles sont soumises les cessions gratuites au domaine public figurant dans les PLQ. | LaLAT.8.al1 ; LaLAT.35.al3 ; LAT.33.al3 ; OPB.43 ; LGZD.3.al2.letb ; LCI.14

Erwägungen

E. 2

L'association des habitants du Mervelet fonde sa qualité pour recourir sur le fait que ses membres disposent de cette qualité à titre individuel. En effet, selon la jurisprudence, une association de propriétaires qui ne se consacre pas par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire au sens de l'article 145 alinéa 3 LCI, mais qui entend, plus largement, protéger la qualité de vie et les intérêts privés des habitants de la zone considérée, ne dispose pas de la qualité pour recourir conférée par l'article 35 alinéa 3 LaLAT ; elle doit remplir les conditions du recours corporatif (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.595/2003 du 11 février 2004, consid. 2.2 et 2.3 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007, consid. 2 ; ATA/636/2003 du 26 août 2003, consid. 9b). Le recours corporatif suppose que l'entité en cause dispose de la personnalité juridique, que ses statuts la chargent d'assurer la défense des intérêts de ses membres, que la majorité, ou tout au moins un grand nombre de ces derniers, soit touchée et qu'enfin chacun des membres possède, à titre individuel, la qualité pour recourir (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1^{er} juin 2007, consid. 2.6 ; ATF 130 II 519 ; 130 I 85 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 363 ; A. FLUECKIGER/C.-A. MORAND/T. TANQUEREL, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Cahier de l'environnement n° 314, Berne 2000, pp. 62 et 67 et les autres références citées). En l'espèce, si les deux premières exigences sont réalisées, il est douteux que l'association puisse prétendre que la majorité de ses membres est touchée. En effet, une partie importante des propriétaires, membres de l'association, se trouvent aux confins du quartier du Mervelet, dans le périmètre du plan de site ou séparés des PLQ attaqués par plusieurs propriétés non visées par ces derniers. La

question peut toutefois souffrir de rester ouverte, dès lors que parmi les recourants ayant recouru à titre individuel contre les trois PLQ, plusieurs personnes - par ailleurs membres de l'association - remplissent clairement les critères posés par l'article 60 lettre b LPA (applicable en raison du renvoi de l'article 35 alinéa 5 LaLAT). Il s'agit, notamment, de Madame Susan Hathorn-Maybud et Monsieur Michael Hathorn, Madame Maria et Monsieur Eric Sauvageot, Madame Catherine Schumacher, Madame Giancarla Lusso-di Bernardino et Monsieur Gianfranco Lusso, Monsieur Giorgio Malinverni, Madame Luzia Bolle-Meisser et Monsieur Jean-Pierre-Bolle, Madame Lan Bezat-Hoang et Monsieur Claude Bezat, Madame Jane Aeberhard-Hodges et Monsieur René Aeberhard, Madame Denise et Maurice Vuilleumier et Monsieur Benoît Winiger qui demeurent à l'intérieur des PLQ litigieux et de Madame Catherine Schumacher, Madame Marina et Monsieur Angelo Gnaedinger, Madame Françoise et Monsieur Michel Alexander Schiffelholz, Madame Rosemary Perben-Edler et Monsieur Yves Michel Perben, Monsieur Joseph Smadja, Madame Carmen et Monsieur Antoine Schelling, Monsieur Claude Gerber, Madame Michèle Anthonioz-Rieder et Monsieur Bernard Anthonioz et Madame Catherine Lambelet qui sont voisins directs des aménagements projetés (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007, consid. 5 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 3d ; ATA/28/2006 du 17 janvier 2006 consid. 4 ; ATA/609/2004 du 5 avril 2004 consid. 1b ; ATA/765/2003 du 21 octobre 2003 consid. 3). Partant, le tribunal de céans entrera en matière sur les trois recours, qui seront joints sous le n° A/1720/2007, en application de l'article 70 alinéa 1er LPA.

E. 3

Selon l'article 33 alinéa 3 lettre b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'examen. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000 I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in : L'aménagement du territoire. Planification et enjeux, IIIème Journée du droit de la propriété, Bâle 2001, p. 118 et 124 et les références citées). La juridiction de céans n'est donc habilitée à revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, l'opportunité de celui-ci étant examinée au stade de la procédure d'opposition (ATA/474/2006 du 31 août 2006, consid. 5 ; ATA/352/2005 du 24 mai 2005 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 2).

E. 4

Les recourants ne contestent pas que les parcelles visées se trouvent en zone de développement 3 et que les constructions envisagées, dans leur type et leur affectation, sont conformes à cette zone. En revanche, ils considèrent que l'IUS attribué, qui est de 1,15 dans le PLQa, de 1,3 dans le PLQb et de 1,17 dans le PLQc, viole le PDC. Aux termes de l'article 8 alinéa 1er LaLAT (en relation avec l'art. 8 LAT), le PDC est un document destiné notamment à la coordination avec la confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Il comprend le concept de l'aménagement cantonal, ainsi que le schéma directeur cantonal, et renseigne sur les données de base, les mesures arrêtées, les questions en suspens et les informations préalables. Contrairement à la détermination des limites de

zones, cet instrument de planification, qui a force obligatoire pour les autorités (art. 8 al. 4 LALAT), ne confère pas de droits aux particuliers. Son rôle est de tracer les lignes directrices de l'aménagement du territoire cantonal. Conformément à la jurisprudence, il doit ainsi être interprété de façon plus souple qu'un texte de loi (ATA/891/2003 du 2 décembre 2003 consid. 8d). Selon le concept du PDC, il est indispensable, étant donné l'exiguïté du territoire cantonal, d'utiliser au mieux les zones à bâtir existantes afin d'éviter la dispersion des habitants dans le canton et de prévenir les empiètements sur la zone agricole. Les zones de développement de l'agglomération urbaine, qui sont déjà équipées et desservies par les transports en commun, doivent être prioritairement urbanisées pour promouvoir l'éco-mobilité (fiche 2.2). Le PDC instaure le principe d'une densification différenciée des zones à bâtir. S'agissant de la zone de développement 3, située principalement dans la zone suburbaine, il préconise une densification selon l'indice usuel de 1,2, voire plus, "pour autant que les impératifs de protection du patrimoine et des sites, d'arborisation et de contraintes parcellaires le permettent" (fiche 2.01 et son annexe). Dans certains sites dits sensibles, parmi lesquels figure le quartier du Mervelet, une densification intermédiaire de 0,5 à 1,0 est préconisée. En l'espèce, les IUS appliqués sont supérieurs à cette fourchette. Contrairement à ce qu'avance l'autorité intimée, il n'est pas possible d'intégrer dans le calcul de l'IUS d'un PLQ les surfaces protégées par un plan de site voisin. La compensation de ces surfaces est artificielle et ne ressort aucunement des textes légaux. En revanche, il n'est pas contraire à la loi ou au PDC ni à l'esprit de ceux-ci d'opter pour une densification différenciée, à l'intérieur même du quartier du Mervelet, en utilisant au maximum le potentiel constructible des parcelles qui se trouvent les plus proches des voies de communication existantes et en préservant, par ce biais, l'intérieur du quartier et la végétation d'une forte urbanisation. Les plans adoptés présentent une cohérence qui va dans le sens des principes posés par le PDC ; les immeubles prévus se trouvent à proximité d'équipements publics, de surfaces commerciales (Balxert), d'une voie de circulation importante, d'une excellente desserte en transports publics, jouxtant le tracé du tramway (Cornavin-Meyrin-CERN), en voie d'achèvement sur ce tronçon. Les bâtiments prévus par les PLQb et c sont judicieusement disposés ; ils protègent du bruit les parcelles se trouvant au-delà de l'avenue Louis-Casaï, tout en faisant bénéficier les logements futurs des limites d'émission du degré de sensibilité II de l'article 43 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41). Sur les parcelles directement voisines, sises au nord et au sud de l'avenue Louis-Casaï (PLQ n° 27'935A et n° 28'315), des immeubles de trois et de cinq étages ont déjà été réalisés ; l'ensemble donne un alignement d'immeubles le long de ladite avenue, qui s'inscrit de manière cohérente dans le paysage de ce quartier. La situation des bâtiments actuels et des jardins se trouvant à cet endroit, et dont on peut regretter la disparition, est de toute façon inéluctable ; les parcelles concernées, classées en zone de développement 3 et situées en bord d'avenue, ne peuvent échapper au développement, vu les concepts d'urbanisation prévus par le PDC, la politique de construction de logements poursuivie par le Conseil d'Etat et les possibilités offertes par la loi pour développer la couronne suburbaine. Même avec l'indice de 1,0 préconisé par l'étude 2004 et expressément autorisé par le PDC, les bâtiments qu'ils abritent, qui ont un indice actuel oscillant entre 0,1 et 0,2, ne pourraient être conservés. Les immeubles dont la construction est prévue par le PLQa forment une barrière entre le collège des Coudriers et le cœur du Mervelet. Ces bâtiments forment un "L" avec la bande d'immeubles longeant l'avenue Louis-Casaï. L'IUS de 1,15 prévu par ce plan est très élevé par rapport à celui préconisé par l'étude 2004 (qui est de 0,65 à cet endroit), mais relativement proche du

maximum prévu par le PDC (1,0). Selon le Conseil d'Etat, qui se réfère - quant au principe - à la densification différenciée proposée par l'étude 2004, l'adoption d'un IUS aussi élevé sur cette parcelle et sur celles longeant l'avenue Louis-Casaï permettra l'utilisation d'un IUS plus faible dans le reste du quartier, l'idée étant de réaliser une forte densification aux endroits les moins dommageables. Pour des raisons qui relèvent de l'opportunité et que le tribunal de céans n'a pas à examiner, aucune mesure de protection du patrimoine n'imposant de contrainte sur ces périmètres, le Conseil d'Etat a opté pour une forte densification sur ces terrains plutôt qu'ailleurs. Si cette mesure est équilibrée par l'utilisation d'indices moindres dans le reste du périmètre à urbaniser, elle ne viole pas le PDC. En effet, cet instrument doit être interprété souplesment et peut admettre que dans la vision globale d'un quartier, les indices prescrits ne soient pas uniformément répartis. En revanche, l'utilisation pour tout le quartier de tels indices violerait le PDC. Ce n'est donc que dans l'optique d'une densification différenciée des terrains à urbaniser (et non de ceux visés par le plan de site) que les plans attaqués ne violent pas le PDC. Les arguments des recourants sur ce point seront donc rejetés.

E. 5

Ces derniers considèrent encore que les deux bandes de terrain longeant l'avenue Louis-Casaï sur les PLQb et c ne peuvent faire l'objet d'une cession gratuite au domaine public, mais doivent suivre la voie de l'expropriation. a. Conformément aux principes énoncés ci-dessus et régissant la qualité pour recourir, seuls les recourants propriétaires des parcelles faisant l'objet de cette cession peuvent invoquer ce grief. Il s'agit, en l'espèce, de Mme et M. Hathorn-Maybud, ainsi que de Mme et M. Bezat-Huong, propriétaires, respectivement, des parcelles n° s 1'704 (PLQb) et 3'651 (PLQc). b. Aux termes de l'article 3 alinéa 2 lettre b LGZD, les PLQ prévoient les éléments de base du programme d'équipement soit, notamment, les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public. Selon la jurisprudence fédérale, le système des cessions gratuites au domaine public est compatible avec la garantie de la propriété (Arrêt du Tribunal fédéral non publié du 21 septembre 1988, consid. 2). Cette institution a été créée pour permettre la construction des installations publiques nécessaires à la réalisation du plan (voies publiques, places de parc, etc.). Elle constitue une contribution en nature des propriétaires qui, grâce à ces équipements, voient accroître le potentiel constructible de leurs terrains. Le tableau de répartition des droits à bâtir doit néanmoins garantir une égalité de traitement entre les différents propriétaires, de sorte "que ceux qui sont amenés à céder des surfaces plus considérables que d'autres doivent retrouver des possibilités de construire potentiellement équivalentes" (Arrêt du Tribunal fédéral précité, consid. 3 et 4). Les emprises ainsi cédées doivent toutefois servir à la réalisation du plan ; la collectivité ne peut acquérir, par ce biais, des terrains dont elle a besoin à d'autres fins, pour la réalisation de tâches qui lui incombent et qui sont sans rapport avec le plan litigieux (assainissement du trafic général, etc.). Les parties ne contestent pas ces principes. Elles se querellent uniquement sur la question de savoir si, en l'espèce, les cessions prévues relèvent de l'aménagement du quartier ou constituent une mesure générale de régulation de la circulation sur l'avenue Louis-Casaï. A teneur de la légende des plans concernés, les cessions litigieuses ont pour but "l'élargissement du domaine public, principalement au profit des piétons et des cycles". Un examen attentif de ces plans démontre toutefois qu'il ne s'agit pas, contrairement à ce que soutiennent les recourants, d'élargir l'avenue Louis-Casaï, mais de créer un dépôt minute au pied des commerces dont la construction est projetée et d'assurer la sécurité des piétons et des cycles qui se rendent dans le quartier ou en sortent vu l'implantation d'écoles et

collèges à proximité. Ces aménagements sont séparés de l'avenue Louis-Casaï par un ilot assez large ; ils constituent très clairement un espace destiné en premier lieu aux habitants, aux collégiens et aux personnes se rendant dans les commerces situés dans le périmètre couvert par les plans et sont de nature à améliorer la sécurité des usagers. Au surplus, les recourants ne contestent pas que les droits à bâtir ont été répartis également entre les différents propriétaires. Ce grief est donc mal fondé et doit être rejeté.

E. 6

Les recourants relèvent que la réalisation des PLQ attaqués entraînerait la disparition de plusieurs jardins. Ils déplorent cette situation, qu'ils jugent inadmissible. Dans son préavis, le DNP a demandé la protection de plusieurs arbres, dont la conservation a finalement été prévue dans les PLQ litigieux. Suite aux dites modifications, ce service a rendu un préavis favorable, sans réserves. Ce faisant, il a procédé à la pesée des intérêts prévue par l'article 8 du règlement sur la conservation de la végétation arborée du 27 octobre 1999 (RCVA - L 4 05 04). Dès lors que ces jardins et les arbres qu'ils abritent ne font l'objet d'aucune mesure de protection particulière, les choix opérés par l'autorité intimée dans ce cadre relèvent de la pure opportunité et ne peuvent être revus par le tribunal de céans, (art. 61 al. 2 LPA).

E. 7

Les recourants se plaignent encore des nuisances dues au trafic qui seraient générées par les trois parkings et par le projet dans son ensemble (nuisances sonores, dangers pour les piétons, difficultés de circulation). A teneur de l'article 14 LCI, le département peut refuser une autorisation lorsqu'une construction ou une installation serait cause d'inconvénients graves pour les usagers, le voisinage ou le public (art. 14 let. a LCI). Bien que cette norme concerne, stricto sensu, la procédure d'autorisation, il est logique qu'elle lie également, par analogie avec les règles de la LCI, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire lorsque le PLQ est suffisamment précis, comme c'est le cas en l'espèce, pour permettre d'examiner la question des nuisances dues au trafic (ATA/438/2006 du 31 août 2006 consid. 6a). Il convient cependant d'observer que la réglementation cantonale concernant la limitation quantitative des nuisances n'a plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral (ATF 117 Ib 157 ; 113 Ib 220). Tel est notamment le cas en matière de protection contre le bruit (art. 13 et 65 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01). L'article 14 LCI conserve toutefois sa pertinence, en matière d'inconvénients afférents à la circulation, notamment en ce qui concerne le stationnement des véhicules ou la mise en danger des piétons, voire du public (ATF 118 Ia 112). Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif, l'article 14 LCI appartient aux normes de protection qui sont destinées à sauvegarder les particularités de chaque zone en prohibant les inconvénients incompatibles avec le caractère d'une zone déterminée (ATA/92/2003 du 25 février 2003, consid. 4b et les références citées). Ainsi, l'accroissement du trafic routier ne crée pas une gêne durable au sens de l'article 14 LCI, s'il est raisonnable eu égard à la zone considérée (ATA/438/2006 du 31 août 2006 consid. 6d et les arrêts cités). Selon une jurisprudence bien établie, le tribunal de céans 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/105/2006 du 7 mars 2006). En l'espèce, l'OCM ainsi que le SPBR ont délivré des préavis favorables aux dits projets. Les immeubles dont la construction est envisagée sont tous dotés d'un garage souterrain, de sorte que la circulation ne devrait pas être perturbée par le stationnement de véhicules le long des routes. Par ailleurs, le chiffre de 1,3 place pour 100 m² de SBP de logement est inférieur à celui de

1,5 préconisé par le document "circulation 2000" appliqué aux demandes d'autorisations de construire portant sur des immeubles situés, comme le quartier du Mervelet, en "grande périphérie A" (cf. fiches 4.08 et 5.05 du PDC). Ce chiffre tient compte de l'importante desserte en transports publics dont bénéficie ce site. Le trafic supplémentaire engendré par la présence de nouveaux habitants est, au surplus, propre à la destination de la zone. Les problèmes liés au transit des véhicules qui se rendent dans le quartier des organisations internationales, faute de pouvoir tourner à gauche sur deux kilomètres, ne relève pas des PLQ litigieux, mais de mesures de circulation exorbitantes à la présente procédure. Enfin, les recourants n'avancent pas d'autres arguments propres à conduire l'autorité de céans à s'écarter des préavis des deux services spécialisés précités. Partant, ce grief doit également être écarté.

E. 8

Enfin, l'objection relative aux servitudes de non-bâtir dont bénéficient certains propriétaires est également mal fondée. Il est en effet de jurisprudence constante que les servitudes de droit privé ne peuvent faire obstacle à l'adoption de PLQ conformes à la zone, même si la réalisation de ces derniers est subordonnée à la levée de ces servitudes (par la voie privée ou par celle de l'expropriation ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.546/1993 du 11 novembre 1994 ; ATA/320/2007 du 19 juin 2007 consid. 6). La question de savoir si la quantité de SBP de logement sera suffisante, lors de la réalisation des constructions projetées, pour permettre à l'autorité intimée de lever lesdites servitudes par le biais d'une déclaration d'utilité publique au sens de l'article 6a LGZD sera examinée au stade de la délivrance des autorisations de construire et ne relève pas de la procédure d'adoption du plan.

E. 9

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 5'000.- sera mis à la charge de tous les recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure. * * * * *

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