

GE_GERICHTE A/2996/2014 vom 11. August 2015

GE Cour de justice, 2015-08-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2996_2014

FR: GE_GERICHTE A/2996/2014 du 11 août 2015

IT: GE_GERICHTE A/2996/2014 del 11 agosto 2015

Erwägungen

E. 2

. Pour remplir cette exigence, le Conseil d'État avait, de manière artificielle, intégré dans son avant-projet la place Bordier, alors même qu'aucun projet d'aménagement n'était envisagé à court et moyen terme à cet endroit, ainsi que le maire de la commune l'avait récemment confirmé. Cette manœuvre constituait un abus de droit. Selon la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10), aucune nouvelle construction ou installation ne pouvait être érigée à moins de 25 m d'une route cantonale. Une dérogation n'était possible que si les conditions locales faisaient apparaître que l'interdiction de construire ne reposait sur aucun motif pertinent, condition qui ne serait jamais réalisée en l'espèce, vu les nuisances et l'exigüité du site. En particulier, une dérogation à l'OPB serait nécessaire, vu l'important dépassement des VLI, attesté par l'étude phonique réalisée par la société AcouConsult Sàrl le 13 janvier 2009, ainsi que par les divers préavis du SABRA. Par ailleurs, les propriétaires des parcelles voisines n° 5'225 et n° 5'227 étaient bénéficiaires d'une servitude de passage « tout usage » à la charge de la parcelle n° 5'223, laquelle constituait le seul accès possible à leur propriété. D'après l'exposé des motifs annexé au projet de la loi litigieuse, l'accès à ces parcelles devrait se faire ultérieurement par le chemin du Vieux-Port, ce qui conduirait à une expropriation formelle des propriétaires concernés. Le déclassement litigieux ne s'inscrivait dans aucune logique d'ensemble et faisait fi des qualités historiques et patrimoniales du lieu, ce que la CU et la CMNS n'avaient pas manqué de relever. Les aménagements projetés violaient enfin le PDCom, qui ne prévoyait pas de construction à cet endroit. Pour tous ces motifs, la loi était arbitraire.

17) Le 10 octobre 2014, le Grand Conseil a déposé son dossier. [endif]>![if> 18) Le 11 décembre 2014, il a conclu au rejet des recours précités, par deux écritures séparées, dont la teneur sera exposée, en tant que de besoin, dans la partie en droit ci-après.![endif]>![if> 19) Le 27 février 2015, les consorts ont répliqué en persistant dans leurs conclusions et en développant leurs arguments.![endif]>![if> 20) Le 20 mars 2015, le Grand Conseil a dupliqué.![endif]>![if> 21) En suite de quoi, les causes ont été gardées à juger.![endif]>![if> EN DROIT 1) L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).![endif]>![if> En l'espèce, les recourants se réfèrent à un même complexe de faits et contestent la même loi. Les causes n° A/2996/2014 et n° A/3041/2014 seront donc jointes sous le n° A/2996/2014. 2) Les recours sont dirigés contre la loi n° 11'030 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Versoix et modifiant partiellement le périmètre de protection générale des rives du lac. Cette loi, adoptée par le Grand Conseil le 5 juin 2014, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).![endif]>![if> 3) Selon l'art. 35 LaLAT, la décision par laquelle le Grand Conseil

adopte un plan d'affectation du sol visé à l'art. 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative (al. 1). Le délai pour recourir est de trente jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). La LPA est applicable pour le surplus (al. 5).⁴ En l'espèce, les recours ont été interjetés en temps utile devant la juridiction compétente et sont donc recevables sous ces deux aspects.

⁵ Tous les recourants ont en outre utilisé préalablement la voie de l'opposition.

⁶ Selon l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (art. 65 al. 2 LPA).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions des recourants. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas, en soi, un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/197/2014 du 1^{er} avril 2014 ; ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 consid. 3 ; ATA/681/2010 du 5 octobre 2010 consid. 2 ; ATA/670/2010 du 28 septembre 2010 consid. 2). Une requête en annulation d'une décision doit, par exemple, être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/844/2012 précité consid. 3 ; ATA/670/2010 précité consid. 2 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011 p. 624 n. 5.3.1.2). En l'espèce, Soka Gakkai, qui n'est pas représentée par un mandataire, n'a pas pris de conclusions explicites dans son acte de recours. Il découle toutefois implicitement de son courrier qu'elle demande l'annulation de la loi litigieuse. Son recours est recevable sur ce point également.

⁷ Enfin, la question de savoir si chacun des recourants dispose de la qualité pour recourir peut rester ouverte, Soka Gakkai, ainsi que la grande majorité des consorts en disposant à l'évidence, de par la situation de leurs parcelles ou demeures, qui se trouvent à proximité immédiate du périmètre litigieux (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/197/2014 précité ; 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).

Les recours sont ainsi recevables, dans cette mesure.

⁸ Les consorts sollicitent la tenue d'un transport sur place pour que la chambre administrative puisse mieux mesurer les contraintes liées au site.

Selon la jurisprudence fondée sur 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 pour l'intéressé celui d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, 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 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b ; 127 III 576 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). La jurisprudence retient en outre que 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 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/432/2008 du

27 août 2008). En l'espèce, les contraintes évoquées (proximité de la route de Suisse, étroitesse de la parcelle n° 5'223, importance du bruit routier, etc.) ressortent clairement du dossier et notamment des plans et préavis produits, complétés par les images directrices du site du système d'information du territoire genevois (SITG, consultable à l'adresse <http://ge.ch/sitg>). Il n'y a donc pas lieu de procéder à un transport sur place. 9) 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).

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, Études relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de ceans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/197/2014 du 1er avril 2014 consid. 9b et les arrêts cités). 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 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). À 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 ceans 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 ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif [dont les compétences ont été reprises par la chambre de ceans] en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3^{ème} 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).

10) Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir (définies aux art. 15 et 15a LAT), les zones agricoles (art. 16 et suivants LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT).

À teneur de l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la LaLAT (al. 1). Les zones instituées à l'al. 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2). 11)

Parmi les zones ordinaires figurent les zones à bâtir (art. 19 al. 1 à 7 LaLAT), la zone agricole (art. 20 et 21 LaLAT) ou la zone des bois et forêts (art. 23 LaLAT). La 4^{ème} zone urbaine (ou zone 4A) est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements, mais elle peut aussi abriter des activités, si celles-ci ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 19 al. 2 LaLAT). La 5^{ème} zone est une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT). 12) La zone de protection des rives du lac, instituée par la loi sur la protection générale des rives du lac du 4 décembre 1992 (LPRLac - L 4 10), est une zone à protéger au sens des art. 17 LAT et 29 LaLAT. Elle ne prive pas pour autant les parcelles classées en zone 5 et situées dans son périmètre, de leur affectation en zone à bâtir (art. 7 a contrario LPRLac, notamment). 13) Les zones de développement, et notamment la zone de développement 4A sont régies par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35). À l'intérieur de leur périmètre, le Conseil d'État peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue (art. 12 al. 4 LaLAT). En l'espèce, la loi contestée a affecté les parcelles litigieuses en zone de développement 4A, sur une zone de fond 5, sur laquelle se superposait, pour partie, la zone protégée des rives du lac. En substituant la zone de développement 4A à de la zone 5, et en retirant cette nouvelle zone du périmètre protégé par la LPRLac, la loi litigieuse ne crée pas une nouvelle zone à bâtir. Cette mesure d'aménagement du territoire consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification (ATA/197/2014 du 1er avril 2014 consid. 15c ; ATA/712/2013 du 29 octobre 2013 consid. 10 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 13). Les prescriptions posées par les art. 22 LPE (permis de construire dans les zones affectées par le bruit) et 31 OPB (permis de construire dans des secteurs exposés au bruit) ne sont en principe pas pertinentes, comme l'indiquent d'ailleurs clairement leurs intitulés. C'est au niveau des PLQ 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, que l'exigence du respect des valeurs de planification doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause (ATA/197/2014 précité ; ATA/712/2013 précité et la jurisprudence citée). Lors de la modification des plans d'affectation tel que celui d'espèce, les art. 43 (degrés de sensibilité) et 44 al. 2 OPB, ainsi que l'art. 15 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 2 octobre 1997 (LaLPE - K 1 70), imposent à l'autorité d'exécution l'obligation de leur attribuer un DS, lequel a pour fonction d'indiquer le niveau de protection de la zone contre les immissions sonores générées par des installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone. 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, l'art. 2 de la loi entreprise attribue un DS IIIIdII et II aux biens-fonds compris dans le périmètre concerné, reprenant en cela les conclusions de l'étude acoustique citée ci-dessus. Dans son préavis, le SPBR retient que les VLI seront toujours dépassées par endroits, mais que les mesures d'isolation phoniques prévues (travaux d'isolation routiers, isolation des fenêtres) et les mesures architecturales (orientation des bâtiments, disposition des pièces, etc) pourraient néanmoins rendre possible la construction de logements. Cette question devra être examinée au stade

de la mise en œuvre du plan d'affectation (soit au stade du plan localisé de quartier ou de l'autorisation de construire). En effet, si la construction de logements ne s'avère pas possible dans le futur, en raison de ces nuisances sonores, d'autres activités conformes à la zone pourraient y prendre place. Il n'est donc pas possible de soutenir qu'en raison des seules nuisances sonores, le secteur concerné est incompatible avec la zone de développement 4A. L'interdiction de construire au bord des routes cantonales sur une profondeur de 25m (art. 11 al. 2 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 - Lroutes - L 1 10), en l'absence de plan d'alignement, est problématique en l'état, s'agissant de la parcelle propriété de la fondation communale, mais l'obtention d'une dérogation fondée sur l'art. 11 al. 3 LRoutes (les conditions locales font apparaître que l'interdiction de construire découlant de l'art. 11 al. 2 LRoutes ne repose sur aucun motif pertinent d'aménagement du territoire), n'est pas a priori impossible, notamment s'agissant de constructions abritant des activités, compatibles avec la zone 4A. Cette restriction légale frappait déjà ce terrain lorsqu'il était classé en zone 5 et la nouvelle affectation n'a rien changé de ce point de vue. En outre, la zone considérée vient s'agréger à la zone de développement 4A qui s'étend déjà sur toute la partie ouest de la route suisse à cet endroit et étend, à l'est de celle-ci, la zone de développement 4A d'ores et déjà régie par un PLQ (PLQ n° 28'546). 14) Les recourants contestent la conformité de la loi litigieuse aux PDC 2015 et 2030. Le PDC 2030, adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil a été approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015. C'est donc lui qui est désormais applicable. La fiche 2.03 de ce document prévoit la densification de la zone villa, en particulier dans les zones bien desservies en transports publics, telles que la zone litigieuse. Certes, la possibilité de construire des logements apparaît limitée. Cependant, qu'elles abritent des logements ou des bâtiments dévolus aux activités (commerces, par exemple), dont la construction apparaîtrait nécessaire en raison de la densification de la zone 5 voisine ou du développement de la ville de Versoix, les parcelles sont situées dans un lieu central dont le PDC 2030 préconise, dans son principe, la densification, ainsi qu'il résulte de la carte n° 1 du schéma directeur cantonal du PDC 2030, qui inclut, à titre exemplatif, les parcelles en question dans la zone 4A. Le déclassement litigieux respecte ainsi pleinement le PDC. Ce grief sera écarté. 15) La conformité de la loi entreprise au PDCom est également contestée. Selon l'art. 10 LaLAT, les PDCom sont des plans directeurs localisés dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes (art. 10 al. 2 1ère phrase LaLAT). Selon la volonté du législateur, les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles (Exposé des motifs du PL 8548 ayant mené à l'adoption de l'art. 10 LaLAT - MGC 2001 - 2002, 41/VIII 7366). Le PDCom adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'État a force obligatoire pour ces autorités (art. 10 al. 8 LaLAT). Le Grand Conseil, qui n'est pas une autorité administrative mais l'organe législatif cantonal (art. 1 al. 1 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 ; LRGC - B 1 01 ; art. 5 LPA a contrario), n'est pas lié par ce document et peut s'en écarter par l'adoption d'une loi formelle modifiant les limites de zones du territoire cantonal. Il n'en demeure pas moins que lors de la mise en œuvre de cette loi d'aménagement, le Conseil d'État, comme le département, devront respecter le PDCom. La conformité à ce document des constructions envisagées (par un plan localisé de quartier notamment) ou autorisées pourra alors être contrôlée par la juridiction de céans. A ce stade, ce grief ne peut qu'être rejeté. 16) Les recourants se prévalent d'une violation du plan de protection des rives du lac. Les arguments des recourants liés à la stabilité du plan de

protection des rives du lac se heurtent aux mêmes motifs, le Grand Conseil pouvant, en vertu de son pouvoir législatif, modifier le périmètre de protection de ce plan, annexé à la LPRLac – au demeurant âgé de vingt ans - par une modification de ladite loi. La modification litigieuse va dans le sens d'une densification des zones à bâtir déjà existantes, telle que récemment préconisée par le législateur fédéral dans le but de protéger la zone agricole, les sites naturels et les zones de bois et forêts (révision de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 ; sur les objectifs de cette révision : cf.

<http://www.are.admin.ch/themen/recht/00820/05406/index.html?lang=fr>, consulté le 11 août 2015) et le PDC 2030 17) Les recourants allèguent que la place Bordier a été intégrée de manière artificielle dans le périmètre litigieux, car aucun projet de construction la concernant n'était envisagé à court, moyen ou long terme. Le Grand Conseil explique avoir procédé de cette manière dans le but d'augmenter le potentiel constructible de la parcelle propriété de la fondation par un report des droits à bâtir. D'un point de vue légal, du moment que la parcelle abritant la place Bordier remplit elle-même les conditions pour être classée en zone 4A, la loi n'interdit pas au Grand Conseil de procéder de la sorte. La question de savoir si ce report pourra effectivement être opéré, en dépit des contraintes du lieu, n'a pas à être examinée à ce stade de la planification. Ce grief sera ainsi rejeté. 18) Les recourants se plaignent que les préavis consultatifs de la CU et de la CMNS n'ont pas été suivis. Il faut reconnaître avec le Grand Conseil que les arguments à l'appui duquel ces deux autorités s'opposent au projet, concernent davantage les aménagements futurs que leur affectation en zone de développement. La CMNS semble attachée à la Place Bordier, comme place ponctuant la route de Suisse, ainsi qu'aux chemins Isaac-Machard et du Vieux-Port, comme faisant partie des éléments significatifs du patrimoine naturel et culturel du canton. La modification des limites de zone litigieuse ne porte pas, en elle-même, atteinte à ces aménagements, qui sont d'ores et déjà situé en zone 5, et donc théoriquement susceptibles d'être construits. Il appartiendra à la CMNS de faire valoir la valeur patrimoniale de ces lieux lors de la mise en œuvre du plan d'affectation litigieux. Quant à la CU, elle a clairement dit que ses objections devaient être séparées de la question de la modification des limites de zone, le lieu étant, de son point de vue, plus adapté à des activités qu'au logement, ce qui n'est pas incompatible avec la zone 4A. Certes, une vision d'ensemble eût pu paraître préférable, mais le choix du Grand Conseil ne saurait être jugé comme arbitraire pour le seul motif qu'il a renoncé à celle-ci. Les arguments de Soka Gakkai - qui relève la qualité patrimoniale de son bâtiment - devront être formulés, cas échéant, dans la procédure d'autorisation de construire. En effet, à elle seule, la modification des limites de zone ne porte pas atteinte à la qualité historique et patrimoniale du lieu, qui peut être préservée par des constructions respectueuses de l'environnement dans lequel elles prendront place. 19) Enfin, la loi litigieuse ne remettant pas en cause les servitudes existant sur les parcelles incluses dans son périmètre, les griefs portant sur ce point seront écartés. 20) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. 21) Deux émoluments séparés de CHF 2'000.- et de CHF 500.- seront mis à la charge respective des consorts et de Soka Gakkai Suisse. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 LPA).

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