RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/2252/2005-CE** **ATA/614/2006**

# ARRÊT

# DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

# du 21 novembre 2006

dans la cause

**Monsieur Jean-Pierre AESCHBACH,**
**ASSOCIATION GENEVOISE DES DÉTAILLANTS EN TEXTILES,**
**CGI CONSEILS,**
**CHAUSSURES AESCHBACH S.A.,**
**COOP BÂLE, GENÈVE,**
**FÉDÉRATION DU COMMERCE GENEVOIS,**
**FÉDÉRATION ÉCONOMIQUE DU CENTRE-VILLE,**
**FG TISSUS FASHION,**
**GRANDS MAGASINS GLOBUS,**
**GROUPEMENT TRANSPORTS ET ÉCONOMIE,**
**Madame Françoise Marie JEANDIN,**
**Monsieur François MOSER,**
**Monsieur Ludwig MÜLLER ,**
**NAVILLE S.A.,**
**SI TOLIMAR,**
**SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE MIGROS-GENÈVE,**
**SOCIÉTÉ DES CAFETIERS, RESTAURATEURS ET HÔTELIERS DE GENÈVE,**
**TOURING CLUB SUISSE,**
**TRADE CLUB,**
**Monsieur André ZOLTY,**
représentés par Me Peter Pirkl, avocat

et

**Madame Katrina et Monsieur Marco BREITENMOSER**
représentés par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

et

**FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE QUARTIERS ET D'HABITANTS**

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

## EN FAIT

1. Du 17 août au 16 octobre 1998, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) dont la matière est désormais dévolue au département du territoire 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.

2. Le 3 mai 2000, les autorités ayant décidé de scinder leur adoption en plusieurs procédures, une première série de plans concernant 15 communes dont, notamment, celles de Carouge, Lancy et Ville de Genève, a été adoptée.

3. En juin 2000, cette première vague de plans d'attribution a été portée devant le Tribunal administratif par six associations, dont la fédération des associations de quartiers et d'habitants (ci-après: FAQH).

4. Par arrêt du 19 juin 2001 (ATA/408/2001), le tribunal de céans a admis les recours et annulé lesdits plans.

   La situation du canton de Genève, du point de vue des nuisances sonores, devenait problématique pour une grande partie de la population, ainsi qu'il découlait du cadastre du bruit routier établi en 1998. L'OPB qui avait pour but de protéger les individus contre ces effets délétères, ne permettait pas que l'on assimile l'ensemble des trois premières zones à bâtir à une zone "mixte" au sens de l'article 43 alinéa 1 lettre c OPB; elle imposait, en principe, de classer les zones concentrant l'habitat en DS II et les bâtiments requérant une protection particulière (hôpitaux notamment) en DS I. Une attribution systématique du DS III à la zone à bâtir devait être considérée comme contraire à la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). L'absence de possibilités d'assainissement pouvait fonder un déclassement mais 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.

5. Suite à cet arrêt, le Conseil d'Etat a procédé à un nouvel examen des DS applicables aux communes susvisées.

6. Parallèlement, la procédure concernant une deuxième série de plans d'attribution des DS de 16 communes du canton a continué.

7. Ces derniers plans ont été adoptés le 23 juillet 2003.

8. Ils ont été portés par devant le tribunal de céans par un recours de la FAQH en août 2003.

9. Entre novembre 2003 et février 2004, les trois nouveaux projets de plan d'attribution des DS portant sur les villes de Genève, Carouge et Lancy (annulés par l'arrêt du Tribunal administratif du 19 juin 2001) ont été soumis à une nouvelle enquête publique.

10. Les 25 mars, 6 avril et 11 mai 2004, les Conseils municipaux de ces trois communes ont délivré un préavis favorable au plan d'attribution relatif à leur territoire.

11. La procédure d'opposition portant sur ces plans a été ouverte du 15 novembre au 14 décembre 2004.

12. Le 1er mars 2005, le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après: SPBR) a délivré un préavis favorable à ces trois projets.

Par rapport aux plans soumis à l'enquête publique en 1998, adoptés en 2000 et annulés par l'arrêt du Tribunal administratif le 19 juin 2001, 4 secteurs supplémentaires dans la commune de Carouge (environ 4 hectares), 7 à Lancy (environ 13 hectares) et 17 en ville de Genève (recte: 8; environ 36 ha) avaient bénéficié de l'attribution du DS II au lieu du DS III. Les habitants concernés profiteraient ainsi d'une protection contre le bruit accrue lors des assainissements ou de la mise en conformité des installations existantes, même dans les zones de développement.

Dans tous les cas examinés, hormis dans la Vieille-Ville, les DS attribués correspondaient aux définitions de l'OPB. Ils ne poseraient vraisemblablement pas de problème lors de la construction de logements, de nouvelles installations, de l'assainissement ou de la transformation des installations fixes existantes.

L'attribution du DS II dans l'ensemble de la Vieille-Ville (14 ha) n'avait de toute évidence pas été faite suivant les définitions de l'OPB, étant donné le rapport de 5 emplois pour 1 habitant. Elle affirmait la volonté politique de préserver le centre historique de la Cité des nuisances sonores. Certaines des activités qualifiées de moyennement gênantes, exercées par les établissements publics, ne pourraient plus y être autorisées sans des précautions sévères et des restrictions d'horaire qui seraient fixées de cas en cas.

Il était constaté que les périmètres se jouxtant ne présentaient jamais un écart de plus d'un DS, sauf à trois endroits (voisinage du dépôt des TPG au Bachet-de-Pesay, villas voisines des équipements publics du chemin de la Milice et habitations proches du chemin de Rambosson) où un écart de deux DS était relevé (DS II à côté du DS IV). Il n'y avait pas de conflit de voisinage dans ces

périmètres empêchant soit le développement d'activités, soit la vie dans les logements existants.

Quant à la possibilité de déclassement du DS II au DS III offerte par l'article 43 alinéa 2 OPB, elle n'avait été utilisée que parcimonieusement, conformément à la jurisprudence, pour un seul secteur de faible dimension, le long de la voie ferroviaire.

13. Plusieurs personnes, habitants et commerçants, dont certains regroupés en associations, ont fait opposition à ces trois plans.

14. Pour une partie des opposants (habitants et associations de quartiers), les périmètres classés en DS III devaient être classés en DS II, car ils concentraient l'habitat du canton, lequel devait être protégé du bruit. Pour les autres (commerçants et utilisateurs de moyens de transports), les périmètres classés en DS II devaient être classés en DS III, car dans les trois cas on se trouvait en ville, dans des zones où étaient exercées, conformément à la loi, de nombreuses activités commerciales dont les émissions étaient nécessairement supérieures à celles autorisées par le DS II.

Les époux Breitenmoser, domiciliés au n° 1 du chemin Jean-Louis Prévost, en Ville de Genève, aux abords de la route de Meyrin, sur une parcelle sise en zone 5, développement 3, se sont pour leur part opposés à l'attribution du DS III à leur propriété et ont sollicité l'attribution du DS II.

15. Le 20 janvier 2005, sur demande du Conseil d'Etat, le SPBR a procédé aux mesures de bruit in situ sur la parcelle des époux Breitenmoser et constaté les éléments suivants:

L'exposition au bruit du trafic automobile sur la route de Meyrin, à la hauteur de la façade sud de la maison en question était de Lr jour 68 dB (A) et de Lr nuit 63 dB (A).

Les valeurs limites d'immissions du DS III [(Lr jour = 65 dB (A) et Lr nuit = 55 dB (A)] étaient ainsi largement dépassées.

Les mesures préventives prises lors de la conception et la construction de la nouvelle ligne de tramway (choix du tracé, pose de revêtements phonoabsorbants, matériel roulant) auraient pour conséquence une diminution des immissions dans le secteur de 0,9 dB (A). A lui seul, cet assainissement ne permettrait pas d'atteindre les valeurs du DS III. En modélisant l'hypothèse d'un mur anti-bruit haut de 2 mètres remontant la parcelle sur une longueur d'environ 80 mètres en direction du carrefour du Bouchet, l'atténuation obtenue serait de l'ordre de 3dB (A) pour le rez-de-chaussée de la maison et de moins de 1 dB (A) pour le 1er étage.

Il fallait conclure de ces analyses que tant l'assainissement prévu dans une première étape (tramway) que l'éventuelle construction complémentaire, à l'avenir, d'un mur anti-bruit, ne permettraient pas encore le respect du DS III. Il était donc impossible d'offrir à cette parcelle une protection supérieure à celle accordée par ce dernier DS.

16. Par arrêté du 25 mai 2005 publié dans la Feuille d'avis officielle du 10 juin 2005, le Conseil d'Etat a adopté les plans d'attribution des communes de Lancy, de Carouge et de la Ville de Genève et rejeté les oppositions formées contre ceux-ci.

17. Le 27 juin 2005, Monsieur Jean-Pierre Aeschbach, l'Association Genevoise des Détaillants en Textiles, CGI Conseils, Chaussures Aeschbach S.A., Coop Bâle-Genève, la Fédération du commerce genevois, la Fédération économique du Centre-Ville, FG Tissus Fashion, Grands Magasins Globus, Groupement Transports et Economie, Madame Françoise Marie Jeandin, Monsieur François Moser, Monsieur Ludwig Muller, Naville S.A., la SI Tolimar, la Société Coopérative Migros-Genève, la Société des cafetiers, restaurateurs et hôteliers de Genève, le Touring Club Suisse, Trade Club et Monsieur André Zolty (ci-après : Coop et consorts) ont recouru contre ces trois arrêtés. Ils ont conclu à leur annulation, ainsi qu'à ce que soit attribué le DS III "à tous les quartiers sis dans le périmètre des trois premières zones de développement" (cause A/2254/2005).

Contrairement à la 4ème zone, destinée principalement aux maisons d'habitation, les trois premières zones étaient dévolues non seulement aux grandes maisons affectées à l'habitation, mais également au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, selon la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Cette mixité avait été voulue par le législateur et l'exécutif ne pouvait la remettre en cause sans vider de sa substance l'affectation décidée par le législateur et sans violer, par voie de conséquence, le principe de la séparation des pouvoirs.

L'autorité intimée avait admis le principe d'une attribution du DS III aux périmètres sis en zone de développement 3, mais il avait, dans un second temps, reclassé en DS II certains périmètres lorsque cela lui paraissait possible au regard des constructions existantes. Ainsi en allait-il des quartiers du Centurion, de la Fontenette, des Noirettes, de Gavard (Carouge), d'Agasse, des Eidguenots, du Cité-Jardin d'Aïre, des Ouches, du Soret, de la Forêt, du Mervelet, du Point-du Jour, des Tranchées, de la Vieille-Ville (Ville de Genève), de Tivoli, du Plateau, de Louis-Bertrand, du Parc-Chuit, de la Vendée, de la Caroline, du Pré-Longet pour partie et d'En-Sauvy pour partie (Lancy). En procédant au reclassement de ces quartiers, le Conseil d'Etat avait abusé de son pouvoir d'appréciation, car l'article 43 OPB prescrivait d'attribuer à ces zones, classées en zones 1, 2, 3 ou 5 développement 3, le DS III. Si l'OPB prévoyait la possibilité pour l'autorité de planification de déclasser d'un DS les zones déjà fortement exposées au bruit (un DS I en DS II ou un DS II en DS III) l'inverse n'était pas vrai; en particulier, la loi

ne permettait pas à l'autorité de reclasser, du DS III au DS II, les périmètres où des entreprises gênantes pouvaient être autorisées selon la LaLAT.

Les plans attaqués avaient pour conséquence l'inconstructibilité de certains périmètres, des surcoûts de construction importants, la perte de diversité des activités et une hausse notable du coût des assainissements pour les collectivités publiques concernées.

18. Par acte du 27 juin 2005, Monsieur et Madame Breitenmoser ont recouru auprès du tribunal de céans contre le plan relatif à la Ville de Genève. Ils concluent à l'annulation partielle dudit plan et à l'attribution par le tribunal de céans du DS II à leur parcelle (cause A/2257/2005).

Ils demeuraient sur une propriété située en zone 5, développement 3. L'ensemble du quartier était constitué de villas et aucune exploitation gênante n'y était exercée. La presque totalité de cet ensemble avait été classé en DS II, seuls les quelques bâtiments longeant un côté de la rue Jean-Louis Prévost avaient été classés en DS III. Les conditions d'un déclassement du DS II au DS III, prévues par l'article 43 alinéa 2 OPB, n'étaient pas réunies. Au surplus, malgré l'affectation en zone de développement 3, il n'était pas prévu, à l'avenir, de projet justifiant l'application du DS III. Si tel devait être le cas dans l'avenir, le plan localisé de quartier (ci-après: PLQ) qui devrait être adopté à cette fin pourrait remonter d'un DS l'affectation retenue en fonction des solutions retenues. Une attribution du DS III ne pouvait se fonder sur les seules nuisances imputables au trafic routier, ainsi que l'avait indiqué le Tribunal administratif dans son arrêt du 19 juin 2001. Cette attribution violait tant le principe de l'égalité de traitement - par référence aux autres villas situées de l'autre côté de la rue Jean-Louis Prévost - que le principe de prévention ancré dans la LPE et dans l'OPB.

19. Par décision du 28 juin 2005, le tribunal de céans a ordonné la jonction des deux recours susvisés sous le numéro de cause A/2254/2005.

20. Par un seul acte daté du 3 juillet 2005, la FAQH a recouru contre les trois plans précités et conclu à leur annulation, ainsi qu'à leur modification "en tenant compte des observations de la FAQH".

Malgré l'attribution du DS II à plusieurs secteurs supplémentaires par rapport aux plans de 1998, les plans attaqués ne respectaient pas pleinement les considérants 11 et 14 de l'arrêt précité du 19 juin 2001, lequel avait acquis force de chose jugée. En effet, une écrasante majorité de la population genevoise vivait encore dans les périmètres classés en DS III. Or, ces secteurs, essentiellement dévolus à l'habitation, devaient être classés en DS II. Ainsi en allait-il par exemple, du quartier des Pâquis, de St-Jean, des Eaux-Vives ou de la Jonction (Ville de Genève), du quartier des Semailles (Lancy) ou des Tours de Carouge.

Le DS I, éventuellement I déclassé II (ci-après: IdII) devait être attribué notamment aux hôpitaux, EMS, cliniques et maisons de convalescence.

21. Par actes datés du 7 octobre 2005, le Conseil d'Etat a répondu aux recours interjetés contre les trois plans litigieux.

Suite à l'arrêt du Tribunal administratif du 19 juin 2001, des discussions avaient eu lieu entre les autorités et les milieux intéressés en vue de favoriser une meilleure concertation et la compréhension des conséquences de ces plans par le public.

Ces discussions avaient débouché sur la création d'une commission cantonale de protection contre le bruit (ci-après : la commission), composée de membres représentatifs des milieux concernés. La Chambre genevoise immobilière, ainsi que la FAQH, qui figuraient parmi les recourants, faisaient partie de la commission et avaient été régulièrement consultées lors de l'élaboration des nouveaux plans d'attribution.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral et désormais celle du Tribunal administratif, il convenait, dans un premier temps, pour déterminer le DS applicable à la zone, d'examiner le type d'activité qui pouvait y prendre place, selon le plan d'affectation en vigueur.

A l'issue de cette première étape, on obtenait un résultat intermédiaire. Dans un second temps, il convenait, le cas échéant, de corriger cette attribution en fonction de la proportion de logements situés dans la zone, en application du principe de prévention posé à l'article 11 LPE.

Il avait été tenu compte, dans la nouvelle attribution des DS, de l'arrêt précité du tribunal de céans, puisque plusieurs secteurs supplémentaires, précédemment classés en DS III, avaient été classés en DS II. Il n'était toutefois pas possible d'aller plus loin, sauf à aller à l'encontre du principe même d'attribution des DS qui devait se faire, en premier lieu, selon le niveau de nuisances compatible avec l'affectation de la zone. On ne pouvait pas procéder à une attribution bâtiment par bâtiment sans pénaliser, sans base légale suffisante, les propriétaires d'installations sources de nuisances sonores supérieures aux valeurs limites du DS II, car ces installations se trouvaient en zone mixte et étaient autorisées. Pour être conforme à la loi, une telle attribution de détail aurait nécessité une modification du régime des zones totalement inédites (création de la notion de zones de développement affectées à l'habitat, par exemple) ou des aménagements de détail par l'adoption de nombreux PLQ, ce qui n'était ni l'objet de l'attribution générale attaquée, ni concevable au regard des délais imposés par l'article 44 alinéa 2 OPB, déjà largement dépassés.

Le DS I n'avait pas été attribué aux hôpitaux, EMS, cliniques et maisons de convalescence, car ces bâtiments, du fait des infrastructures qu'ils contenaient (blanchisseries, climatisation, service d'ambulance, etc), induisaient des nuisances sonores incompatibles avec le très haut niveau de protection accordé par le DS I. Ce DS ne pouvait être attribué qu'en des lieux où le calme de l'endroit constituait une caractéristique essentielle de la zone. Il n'avait d'ailleurs pas été attribué dans d'autres cantons, comme par exemple à Berne, Jura et Neuchâtel.

Concernant les époux Breitenmoser, le Tribunal fédéral avait clairement indiqué que le DS III devait être attribué a priori dans les zones de développement 3, qui étaient par définition mixte au sens de l'article 43 alinéa 1 lettre c OPB. La villa en question se trouvait en bordure de la route de Meyrin et non éloignée des lieux d'échanges, contrairement au quartier du Mervelet, auquel se référaient les recourants. La route de Meyrin constituait un lieu d'échange important du canton, générateur de fortes nuisances sonores. Selon les mesures enregistrées par le SPBR, les niveaux de bruit du trafic routier supportés par la parcelle en cause était de Lr jour 68 dB (A) et de Lr nuit 63 dB (A). Un assainissement complet de la route de Meyrin ne permettrait, selon ce même service, d'envisager qu'un gain maximum de 3dB (A).

Enfin, les plans litigieux étaient le fruit d'un important travail de concertation et d'un travail minutieux de la part des acteurs du projet, qui avaient pris en compte les objections des recourants dans toute la mesure possible au stade de l'opposition.

22. Sur quoi, les causes ont été gardées à juger.

## EN DROIT

1. Compte tenu qu'elles se rapportent à une cause juridique commune, les quatre procédures (n° A/2252/2005, A/2254/2005, A/2256/2005 et A/2321/2005) seront jointes, en application de l'article 70 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), sous le numéro de procédure A/2252/2005.

2. Selon les articles 13 alinéa 1 lettre f et 35 alinéa 1 et 2 LaLAT, les décisions par lesquelles le Conseil d'Etat adopte les plans d'affectation spéciaux attribuant les degrés de sensibilité au bruit visés par la LaLPE peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans les 30 jours, dès la publication de la décision dans la FAO (art. 35 al. 2 LaLAT).

Les recours ayant été déposés devant l'autorité compétente dans le délai imparti, ils sont recevables à cet égard.

3. a. Dans le cadre du présent litige, trois argumentations sont développées, qui aboutissent toutes à des conclusions différentes. Un premier groupe de recourants, constitué des consorts agissant sous la plume de Me Pirkl (Coop et consorts) concluent à ce que le DS III soit attribué à " tous les quartiers classés en DS II sis dans le périmètre des trois premières zones de développement" dans les trois communes. La FAQH conclut à ce que les trois plans soient modifiés dans le sens inverse, soit d'une attribution du DS II, voire I, aux zones classées en DS III sur ce même territoire. Quant aux époux Breitenmoser, ils concluent à ce que le DS II soit attribué à leur parcelle uniquement. Ils ne contestent donc que le plan relatif à la Ville de Genève, à l'exclusion de ceux portant sur les villes de Carouge et de Lancy.

Certains recourants ayant sans contestation la qualité pour agir, le tribunal de céans n'examinera pas la qualité pour recourir de chacun d'eux. Il examinera celle de la FAQH et des époux Breitenmoser, qui prennent des conclusions séparées des autres recourants, puis il veillera à ce qu'un recourant au moins, parmi ceux agissant sous la plume de Me Pirkl, ait cette qualité pour contester les trois plans attaqués.

4. La qualité pour recourir de la FAQH doit être reconnue. Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi dans un arrêt rendu par le Tribunal administratif le 23 mars 2004, auquel il y a lieu de se référer (ATA/251/2004 du 23 mars 2004). Cet arrêt a été rendu suite au recours que cette association avait déposé contre la deuxième vague de plans d'attribution des DS (cf. n°s 6 et 8 partie en fait ci-dessus). Il ressort des pièces fournies par cette association à la demande du tribunal qu'aucun fait nouveau justifiant de revenir sur les considérants de cet arrêt n'est survenu depuis ce dernier arrêt.

5. A teneur de l'article 60 lettre b LPA (applicable par renvoi de l'art. 35 al. 5 LaLAT), 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 est titulaire de la qualité pour recourir. Bien que la rédaction de l'article 60 lettre b LPA diffère légèrement de celle de l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJF - RS 173.110), il est admis qu'il confère la qualité pour recourir aux mêmes conditions (ATA/101/2006 du 7 mars 2006; ATA/434/2005 du 21 juin 2005 ; ATA/89/2001 du 6 février 2001).

L'intérêt digne de protection doit être personnel et peut être juridique ou de fait. Cela implique que le recourant ait un intérêt plus grand que quiconque ou que la généralité des administrés à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, mais l'intérêt ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée (ATF 121 II 174, 361-362 et 461 ; ATF 120 Ib 386-387 ; ATF 118 Ib 445-446 ; ATF 113 Ib 366 ; P. MOOR, Droit administratif, Berne, 2002, vol. II, p.626 et ss).

En tant que propriétaires domiciliés sur la parcelle classée en DS III par le plan attaqué, les époux Breitenmoser ont la qualité pour recourir.

Parmi les recourants agissant sous la plume de Me Pirkl, Coop Genève a la qualité pour recourir contre les trois plans attaqués, dès lors qu'elle a des magasins dans chacune de ces trois communes.

6. Ces recours sont donc recevables.

7. Selon l'article 44 OPB, les degrés de sensibilité sont attribués par les cantons lors de la délimitation ou de la modification des zones d'affectation ou lors de la modification des règlements de construction, mais au plus tard dans les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur de ladite ordonnance, intervenue le 1er avril 1987.

En application de l'article 15 alinéa 3 LaLPE, l'autorité compétente pour procéder à cette attribution est le Conseil d'Etat, lorsque le plan d'affectation du sol ne statue pas sur le DS applicable à la zone.

Les plans litigieux ont été adoptés dans ce cadre ; ils statuent sur les DS applicables aux périmètres dans lesquels aucun DS n'a encore été attribué (par un plan d'affectation du sol tel qu'un PLQ, par exemple). Ils ont donc bien été pris par l'autorité compétente.

8. Dans le contrôle de l'interprétation que font les cantons des notions indéterminées contenues dans l'article 43 alinéa 1 OPB (énoncé au ch. 11.b. ci-dessous; conditions telles que entreprises "moyennement" ou "fortement gênantes") le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue (ATF 120 Ib 287 consid. 3c). Il considère que les cantons, qui disposent chacun de leur propre législation en matière d'aménagement du territoire, ont un certain pouvoir d'appréciation dans l'application qu'elles font de ces notions.

On ne doit pas conclure de cette situation que l'article 43 alinéa 1 OPB confère une véritable liberté d'appréciation (au sens ou l'entend P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. I, p. 375-376), dont le contrôle par le tribunal de céans serait exclu, sauf excès ou abus, par l'article 61 alinéa 2 LPA. En effet, l'autorité administrative - soit en l'espèce le Conseil d'Etat - est lié par les conditions de l'article 43 OPB, même s'il dispose d'une certaine latitude dans l'interprétation des notions indéterminées qu'il contient. En cette matière, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est donc, en principe, libre (art. 61 al. 2 LPA a contrario). Toutefois, au vu de la complexité du domaine concerné, (A.-C. FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Bâle 2002, p. 7 et ss), de la portée extrêmement étendue et du caractère général de l'attribution attaquée, le tribunal de céans s'imposera une certaine retenue, fonction de son aptitude à trancher le litige, comme il le fait dans le cas des décisions prises par des commissions spécialisées (cf. ATA/129/2003

du 11 mars 2003 ; T. TANQUEREL, La pesée des intérêts vue par le juge administratif in C.-A. MORAND, La pesée globale des intérêts, Droit de l'environnement et aménagement du territoire, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, p. 201).

9. La LPE compte parmi ses buts la protection des hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1). Au nombre de ces atteintes figure notamment le bruit (art. 7 al. 1), qui est mesuré au sortir des installations (émissions) et au lieu de ses effets (immissions ; art. 7 al. 2). La loi impose la limitation des émissions (art. 11-12) et des immissions (art. 13-15), et prévoit à cet effet l'obligation de procéder à des assainissements (art. 16 et 18), laquelle peut cependant connaître des allégements dans certains cas particuliers (art. 17).

10. La loi édicte encore en matière de bruit des règles complémentaires concernant la fixation de valeurs d'alarme et de planification, l'isolation acoustique des immeubles et les conditions posées à la délivrance d'autorisations de construire et au zonage, ainsi qu'à la construction de nouvelles sources fixes de bruit. Elle dispose que de nouvelles constructions affectées au séjour ne peuvent être édifiées que si les valeurs limites d'émission ne sont pas dépassées (art. 22 al. 1). Symétriquement, elle dispose que de nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification (art. 24 al. 1). Elle permet malgré tout la construction lorsque des mesures complémentaires de lutte contre le bruit ont été prises (art. 22 al. 2), et le zonage lorsque des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter les valeurs de planification dans la plus grande partie de ces zones (art. 24 al. 2). Enfin, les nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si le bruit qu'elles émettent ne dépasse pas les valeurs de planification dans le voisinage, une exception étant prévue pour les voies de communication, les installations publiques et les installations présentant un intérêt public prépondérant (art. 25).

11. a. L'ordonnance sur la protection contre le bruit et ses annexes déterminent notamment les divers degrés de sensibilité.

b. L'article 43 alinéa 1 OPB fixe quatre DS aux différentes zones d'affectation au sens de l'article 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin l979 (LAT - RS 700) :

DS I dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment les zones de détente ;

- DS II dans les zones, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques ;

- DS III dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitations et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles ;

  DS IV dans les zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles.

  c. La même disposition prévoit la possibilité de déclasser d'un degré les parties de zones d'affectation du DS I ou II lorsqu'elles sont déjà exposées au bruit (art. 43 al. 2).

12. Les quatre zones auxquelles se réfère l'article 43 OPB ne coïncident pas avec les zones du droit fédéral, et encore moins avec celles du droit genevois. Cela résulte du caractère nécessairement schématique de la réglementation en matière de protection contre le bruit (ATF 120 Ib 456, JdT 1996 I 478 consid. 4c).

13. L'article 14 LAT définit en effet les plans d'affectation et prévoit la distinction des zones à bâtir, des zones agricoles et des zones à protéger.

14. Les zones du droit genevois se subdivisent quant à elles en zones ordinaires, de développement et protégées (art. 12 LaLAT).

15. L'article 19 alinéa 1 LaLAT dispose que les 3 premières zones sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public. En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit :

  a) la 1ère zone comprend les quartiers de la Ville de Genève qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications ;

  b) la 2ème zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus ;

  c) la 3ème zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée.

16. La 4ème zone est destinée principalement aux maisons d'habitation et comporte en principe plusieurs logements (art. 19 al. 2 LaLAT). Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage et le public, des activités peuvent également y être autorisées (art. 19 al. 2, 2ème phrase LaLAT).

17. La 5ème zone est une zone résidentielle destinée aux villas où des exploitations agricoles peuvent également trouver place (art. 19 al. 3 LaLAT).

18. Enfin, s'agissant des zones de développement, l'article 12 alinéa 4 LaLAT prévoit qu'en vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement dont il fixe le régime d'affectation. A l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'Etat 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.

19. Selon la jurisprudence et la doctrine, il convient dans un premier temps, pour déterminer le DS applicable à la zone, d'examiner le type d'activités qui peut y prendre place. C'est donc en premier lieu le niveau de nuisances compatible avec l'affectation de la zone, selon le droit cantonal, qui est déterminant pour l'attribution du degré de sensibilité (ATF 1A.322/2000 du 1er juin 2001 et arrêts cités ; A.-C. FAVRE, op. cit., p. 225; B. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, Zurich 1999, p. 87).

20. Le Conseil d'Etat a estimé qu'à teneur de l'article 19 LaLAT, des activités qui pouvaient être qualifiées de moyennement gênantes pouvaient prendre place dans les trois premières zones de construction, ainsi que dans les zones 5, développement 2 et 3 (art. 19 al. 1 LaLAT).

Il a donc appliqué, à titre de résultat intermédiaire, le DS III à ces zones (art. 43 alinéa 1 lettre c OPB).

Cette interprétation est conforme à l'article 19 alinéa 1 LaLAT, qui dispose que les 3 premières zones sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire.

21. Cela étant, les objectifs de protection visés par la LPE et l'OPB ne seraient pas atteints s'il suffisait d'établir une simple concordance entre les zones du droit cantonal et les différentes lettres de l'article 43 alinéa 1 OPB. Il convient donc, dans un deuxième temps - en particulier dans les secteurs bâtis tels que ceux visés par les plans attaqués - d'examiner l'affectation réelle du périmètre analysé, une zone d'habitation mixte ne requérant pas nécessairement l'attribution d'un DS III si elle n'est pas destinée à des activités moyennement gênantes pour le voisinage (ATF 1A.322/2000 du 1er juin 2001, consid. 2b; ATA/891/2003 du 2 décembre 2003; ATA/ 408/2001 du 19 juin 2001; A.-C. FAVRE, op. cit., p. 225).

22. Certes, dans l'un de ses arrêts, le Tribunal administratif a indiqué que la situation de fait, telle que la faible ou forte exposition au bruit, n'entrait en principe pas en considération dans le cadre de l'attribution des DS (ATA/897/2003 du 2 décembre 2003, consid. 11a). Il faut entendre par là que les facteurs sur lesquels il est possible d'intervenir par des mesures d'assainissement, notamment, ne doivent pas - à cause de la situation de fait qu'ils génèrent -

influencer le classement fondé sur l'article 43 alinéa 1 OPB, car cette prise en compte relève de l'article 43 alinéa 2 OPB. En revanche, l'article 43 alinéa 1 OPB commande de prendre en considération la proportion de locaux à usage sensibles au bruit existants dans la zone (soit les logements ; art. 2 al. 6 OPB). Cette interprétation est corroborée par la doctrine qui, tout en soutenant cette position, affirme parallèlement qu'un canton peut attribuer le DS II à une zone mixte avec forte proportion de logement, dans les quartiers calmes même si ceux-ci se trouvent au centre des localités (A.-C. FAVRE, op. cit., p. 225; B. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, Zurich 1999, p. 87).

23. Par rapport aux plans annulés par le tribunal de céans en juin 2001, le Conseil d'Etat a ainsi attribué le DS II à plus de 15 secteurs supplémentaires, précédemment classés en DS III. Il a estimé, au stade de l'attribution définitive, que plusieurs quartiers sis en zone de développement 3, dès lors qu'ils étaient constitués pour l'essentiel de villas et qu'ils se trouvaient encore - dans l'attente de leur développement - dans des quartiers calmes, remplissaient aujourd'hui les conditions de l'article 43 alinéa 1 lettre b et non c OPB. Il a fait le même raisonnement pour le quartier des Tranchées, constitué d'hôtels particuliers, et pour la Vieille-Ville, qui compte un habitant pour cinq employés.

24. Les recourants Coop et consorts contestent l'attribution faite par le Conseil d'Etat. Leurs griefs sont extrêmement généraux, aucune lésion particulière, que subirait l'un ou l'autre des recourants, n'étant alléguée.

Ils soulèvent, tout d'abord, que la méthode utilisée pour cette attribution est contraire à la loi, car celle-ci commanderait que l'on s'arrête au premier stade de l'attribution (supra. point 19.a.). Pour les raisons évoquées ci-dessus (point 21), cet argument doit être rejeté.

25. Ils avancent ensuite, sans apporter le moindre exemple concret à l'appui de leur allégué, que l'attribution du DS II dans les zones de développement entraînerait l'inconstructibilité de certains périmètres.

Il est vrai que tout projet faisant l'objet d'une demande d'autorisation de construire doit respecter les valeurs de planification. Cela étant, les recourants, d'une part, n'indiquent pas quel type de bâtiment ou quelle activité serait compromise par cette attribution. Il est constant, d'autre part, que ces zones font l'objet, au stade de leur développement, d'un PLQ dans lequel sont planifiées les constructions et le type d'activité qui peut y prendre place. A cette occasion, le DS applicable au périmètre concerné est réadapté. On ne voit pas, dans ces circonstances, en quoi les droits des recourants seraient atteints par l'attribution attaquée.

En l'absence d'exemple précis démontrant la réalité des incidences soulevées, il n'y a pas lieu de revenir, pour ce motif, sur l'attribution faite par le Conseil d'Etat.

26. Les recourants évoquent encore que l'attribution du DS II aux zones de développement entraînerait "des surcoûts de construction importants", sans apporter la moindre précision à l'appui de leur argumentation. Dès lors qu'ils n'apportent aucune démonstration des coûts qui seraient engendrés par cette mesure, ce grief doit également être écarté.

27. Quant à l'argument concernant les coûts imputables aux collectivités publiques concernées, celui-ci relève du recours populaire et ne peut être pris en compte dans la présente espèce, le recours formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers étant irrecevable (ATA/299/2006 du 30 mai 2006).

28. Enfin, les recourants considèrent que la Vieille-Ville ne peut être classée en DS II du fait des activités qui y sont menées, mais aucun n'allègue qu'il serait touché plus que quiconque par cette mesure.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de revenir sur l'attribution faite par le Conseil d'Etat. L'affirmation du SPBR, selon laquelle cette attribution n'aurait pas été faite dans le cadre des définitions de l'OPB ne trouve pas de justification, la Vieille-Ville étant constituée pour une grande part d'habitations et de bâtiments qui peuvent être considérés comme des bâtiments publics au sens de l'article 43 alinéa 1 lettre b de ladite ordonnance (Hôtel-de-Ville, Palais de justice, Hospice général, archives d'Etat, collège, école primaire, etc).

29. Au vu de ce qui précède, les recours de Coop et consorts doivent être, en conséquence, rejetés.

30. La FAQH souhaiterait pour sa part que le DS II soit attribué à davantage de secteurs où se trouvent des logements dans les trois communes. Elle cite, à titre d'exemple, les quartiers de St-Jean, des Pâquis, des Eaux-Vives ou de la Jonction.

31. Dans la première série de plans qui contenait les plans des trois communes précitées, le Conseil d'Etat avait attribué le DS II uniquement aux quartiers développés dont la taille était importante, qui concentraient des logements et dans lesquels les valeurs limites du DS II étaient respectées. Ce bruit étant très important à Genève, de nombreux secteurs comportant des logements ne remplissaient pas la dernière condition et avaient dès lors été classés en DS III. Les quartiers encore non développés mais sis en zone de développement, s'étaient vus également attribuer le DS III.

Ces plans ont été annulés par le tribunal de céans au motif que les nuisances imputables au trafic routier avaient conduit à une attribution trop généralisée du

DS III aux trois premières zones de construction, violant ainsi les impératifs de protection fixés par la LPE et l'OPB.

Dans les nouveaux plans litigieux, le Conseil d'Etat a attribué le DS II à une quinzaine de quartiers supplémentaires, représentant une surface d'environ 50 hectares. Ainsi qu'il l'a expliqué dans ses écritures, pour attribuer le DS II à davantage de secteurs, il faudrait faire une attribution beaucoup plus détaillée, bâtiment par bâtiment, voire façade par façade, des secteurs visés, car ceux-ci se trouvent soit dans des lieux à forte mixité (de fait), soit fortement exposés au trafic routier. Une telle attribution de détail n'est pas l'objet du mandat donné aux cantons par l'article 44 alinéa 2 OPB. Une autre solution aurait été de réformer en profondeur le régime des zones, mais une telle réforme relève du pouvoir législatif.

L'autorité intimée a également expliqué n'avoir pas pu prendre en compte, notamment, l'intensité des nuisances sonores induites par les activités commerciales et culturelles (restaurants, commerces, cinémas, garages, théâtres, etc.), indépendamment des nuisances produites par le trafic routier, faute d'instrument de mesure existant permettant d'isoler ces nuisances (comme il existe un cadastre du bruit routier pour les nuisances causées par les véhicules). Elle a ajouté à cela que des expériences avaient été faites pour procéder à cette évaluation dans d'autres cantons, mais que la tentative avait échoué à cause de la complexité des paramètres à prendre en considération. Enfin, il résulte du dossier en possession du tribunal que le Conseil d'Etat a pris en compte les assainissements routiers prévus à court et moyen terme dans son attribution.

Il ressort de ces explications qu'au vu des instruments actuellement à disposition, l'attribution contestée n'est pas critiquable et qu'elle respecte le cadre de l'article 43 OPB, même si on peut regretter que des quartiers entiers concentrant l'habitat du canton demeurent encore soumis à un bruit très élevé.

Pour le surplus, l'autorité intimée relève avec raison qu'il est possible, en fonction des solutions constructives retenues, d'adapter le DS dans le cadre d'un plan d'affectation du sol, au sens de l'article 13 LaLAT, portant sur tout ou partie d'un même périmètre (art. 15 al. 2 LaLPE ).

Concernant le classement en DS I des hôpitaux, EMS, cliniques, maisons de convalescence, etc, demandé par la FAQH, celui-ci n'apparaît pas possible au vu des nuisances induites par les bâtiments eux-mêmes (services d'ambulance, hélicoptères, blanchisserie, visites, etc.) qui sont supérieures aux valeurs limites fixées par le DS I.

Restent les arguments soulevés par les époux Breitenmoser qui souhaitent que le DS II, en lieu du DS III, soit attribué à leur parcelle.

La villa des recourants se trouve en zone 5, développement 3. Sise en bordure de la route de Meyrin, elle ne se trouve pas dans la même situation que les villas situées au nord, dans le quartier du Mervelet, classées en DS II, de sorte que le grief d'inégalité de traitement doit être écarté.

Lors des mesures effectuées in situ le 20 janvier 2005, le SPBR a constaté que l'exposition au bruit du trafic automobile sur la route de Meyrin, qui constitue un lieu d'échange important du canton, était de Lr jour 68 dB (A) et de 63 dB (A) Lr nuit, à la hauteur de la façade sud de la maison. Les valeurs limites d'immissions du DS III [Lr jour = 65 dB (A) et Lr nuit = 55 dB (A)] sont donc largement dépassées, ainsi que l'a relevé ce service (annexe 3 de l'OPB).

Tant l'assainissement prévu dans une première étape (tramway) que l'éventuelle construction complémentaire, à l'avenir, d'un mur anti-bruit de 2 mètres de hauteur, ne permettraient pas même le respect du DS III.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le tribunal de céans n'a jamais considéré que la loi imposait de classer en DS II toutes les parcelles où se trouvaient des villas. Dans son arrêt du 19 juin 2000, il a indiqué qu'était contraire à la loi une application systématique du DS III à des zones d'habitation fortement exposées au bruit, sans que n'aient été étudiées, notamment, les possibilités d'assainissement, sous peine de capituler face au bruit. Or, il ressort de manière convaincante des analyses sollicitées par le Conseil d'Etat et effectuées par le SPBR que toutes les mesures d'assainissement possibles à court et moyen terme ne sont pas à même de ramener le niveau des nuisances sonores à un degré inférieur au DS III. La protection accordée par l'attribution du DS III à la parcelle des recourants est déjà ambitieuse, puisque le niveau actuel atteint presque les valeurs d'alarme du DS III (annexe 3 de l'OPB).

32. Les recourants, qui succombent, n'ont pas droit à une indemnité (art. 87 al. 2 LPA).

33. Un émolument de CHF 2’500.- sera mis à la charge de Monsieur Jean-Pierre Aeschbach, de l’Association genevoise des détaillants en textiles, de CGI Conseils, de Chaussures Aeschbach S.A., de la Coop Bâle et Genève, de la Fédération du commerce genevois, de la Fédération économique du Centre-Ville, de FG Tissus Fashion, des Grands Magasins Globus, du Groupement Transports et Economie, de Madame Françoise Marie Jeandin, de Monsieur François Moser, de Monsieur Ludwig Muller, de Naville S.A., de la SI Tolimar, de la Société Coopérative Migros-Genève, de la Société des cafetiers, restaurateurs et hôteliers de Genève, du Touring Club Suisse, de Trade Club, ainsi que de Monsieur André Zolty, pris conjointement et solidairement.

Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge des époux Breitenmoser, pris conjointement et solidairement ;

Un émolument du même montant sera mis à la charge de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS**
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

ordonne la jonction des causes no A/2252/2005, A/2254/2005, A/2256/2005 et A/2321/2005 sous le no A/2252/2005-CE;

rejette en tant qu'ils sont recevables les recours interjetés le 27 juin 2005 par Coop et consorts et par les époux Breitenmoser, ainsi que celui introduit le 3 juillet 2005 par la Fédération des associations de quartiers et d'habitants contre les arrêtés du Conseil d'Etat du 25 mai 2005 (arrêtés nos 7628-2005, 7620-2005 et 7630-2005) ;

met à la charge de Monsieur Jean-Pierre Aeschbach, de l'Association genevoise des détaillants en textiles, de CGI Conseils, de Chaussures Aeschbach S.A., de la Coop Bâle et Genève, de la Fédération du commerce genevois, de la Fédération économique du Centre-Ville, de FG Tissus Fashion, des Grands Magasins Globus, du Groupement Transports et Economie, de Madame Françoise Marie Jeandin, de Monsieur François Moser, de Monsieur Ludwig Muller, de Naville S.A., de la SI Tolimar, de la Société Coopérative Migros-Genève, de la Société des cafetiers, restaurateurs et hôteliers de Genève, du Touring Club Suisse, de Trade Club, ainsi que de Monsieur André Zolty, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'500.- ;

met à la charge de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants un émolument de CHF 500.- ;

met à la charge des époux Breitenmoser, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par-devant le Tribunal fédéral ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Peter Pirkl, avocat de Coop et consorts, à Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat des époux Breitenmoser, à la Fédération des associations de quartiers et d'habitants, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

| | |
|---|---|
| la greffière-juriste : | le président : |
| C. Del Gaudio-Siegrist | F. Paychère |

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

| | |
|---|---|
| Genève, le | la greffière : |