

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3649/2009-LCI

ATA/246/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 avril 2011

2^{ème} section

dans la cause

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

contre

Monsieur Pierre Jean BOSSON

**Recours contre la décision de la commission cantonale de recours en matière
administrative du 22 mars 2010 (DCCR/380/2010)**

EN FAIT

1. Le 26 juin 2009, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) a déposé une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée auprès de l'office des autorisations de construire du même département (APA 31642-4) en vue de la construction d'un ouvrage de modération du trafic sur la parcelle DP 1707, commune d'Onex, sur laquelle est érigée la route du Grand-Lancy, qui constitue l'une des parties de la route cantonale RC/29 au sens de l'art. 2 du règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 (RCVP - L 1 10.03). L'ouvrage en question devait être érigé au carrefour de celle-ci avec le chemin du Cercle, sur la commune d'Onex. La demande mentionnait que l'ouvrage avait été approuvé par le groupe « Synchro » le 29 avril 2009.

Selon les plans déposés, il s'agissait d'installer deux « coussins berlinois » de part et d'autre du passage de sécurité traversant la route du Grand-Lancy, ainsi qu'un trottoir abaissé avec une bordure basse de 2 cm de haut, sur le côté sud de la route, élément dont la construction n'est pas litigieuse. Chacun desdits coussins était de forme rectangulaire, d'une longueur de 7 m, dont 1 m de chaque côté constituait la base de la rampe d'accès, et d'une largeur de 3,75 m. La chaussée mesurant 5,95 mètres, les deux ouvrages laissaient libre sur chacun de leurs côtés une largeur de roulement de 1,10 m. La hauteur de chacun d'eux était de 8 cm.

2. Au cours de l'instruction de cette requête, les préavis de la direction générale de l'aménagement du territoire (ci-après : DGAT ; 8 juillet 2009), de la police du feu (9 juillet 2009), de la direction générale de la mobilité (4 août 2009) et de la commune d'Onex (18 août 2009) ont été recueillis. Ils ont tous été favorables.
3. Par décision du 4 septembre 2009, le DCTI a délivré l'autorisation sollicitée. Celle-ci a fait l'objet d'une publication le 9 septembre 2009 dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO).
4. Le 9 octobre 2009, Monsieur Pierre Jean Bosson, domicilié 187, route du Grand-Lancy à Onex, propriétaire de la parcelle 881, feuillet 34, commune d'Onex, devant laquelle devait être installé l'un des deux coussins berlinois, a « fait opposition » à l'autorisation précitée auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), devenue depuis le 1^{er} janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance. Il contestait l'option prise consistant à construire des coussins berlinois, dont l'un à la hauteur de sa maison, qui provoqueraient des nuisances sonores et augmenteraient la pollution des voitures, dès le moment où celles-ci devraient ralentir pour ensuite accélérer. Il considérait que si l'on voulait améliorer la sécurité, il serait préférable

d'installer des feux sur demande pour les piétons. Il y avait également lieu, selon lui, de tenir compte du préavis du Conseil administratif de la Ville d'Onex qui avait demandé que la sortie du chemin du Cercle sur la route du Grand-Lancy soit améliorée afin de permettre une meilleure visibilité du trafic montant.

5. Le 23 novembre 2009, le DCTI a conclu au rejet du recours. S'agissant des caractéristiques de l'ouvrage, la mise en place d'un trottoir avec une bordure basse de 2 cm de haut permettrait de garantir l'accès aux propriétés adjacentes, dont celle de M. Bosson.

A l'origine du projet de construction, une personne avait demandé à ce que le passage piéton se trouvant à la hauteur du débouché du chemin du Cercle soit mieux protégé. Un représentant du service des routes cantonales, office du génie civil, s'était rendu sur place. Il avait constaté que, régulièrement, les véhicules ne s'arrêtaient pas lorsqu'un piéton voulait traverser, malgré le feu jaune clignotant. La solution la plus adaptée pour remédier à cette situation était la pose de deux coussins berlinois et la construction d'un trottoir, qui garantirait la sécurité des piétons aux abords de ces ouvrages modérateurs de trafic. La pose d'un feu sur demande pour les piétons s'avérerait nettement plus dangereuse car le nombre de piétons traversant à cet endroit était faible, et les automobilistes s'habitueraient à ce que le feu soit vert, sans remarquer forcément lorsqu'il ne le serait pas. Un élargissement du passage à piéton n'apporterait pas plus de sécurité.

Les nuisances sonores et polluantes étaient limitées. En effet, le rehaussement des modérateurs n'était que de 8 cm. Les véhicules ne devraient donc pas s'arrêter et pourraient adapter leur vitesse sans générer de pollution supplémentaire. La distance entre le passage pour piétons et chaque modérateur était trop courte pour que les automobilistes puissent accélérer entre les deux. En outre, l'APA 31642-4 avait fait l'objet d'un préavis favorable de la direction générale de la mobilité.

6. Le 7 décembre 2009, M. Bosson a maintenu son opposition.
7. Le 11 février 2010, les parties ont été entendues par la commission lors d'une audience de comparution personnelle des parties. Selon le représentant du DCTI, une pétition avait été déposée concernant la sécurité des piétons sur la route du Grand-Lancy. Elle ne concernait pas le tronçon qui faisait l'objet du recours, mais ce dernier avait été intégré dans le projet. Un coussin berlinois de 8 cm remplissait parfaitement la fonction de réduction de vitesse qui lui était assignée. Lorsque le conducteur d'un véhicule roulant à 50 km/h se trouvait face à ce coussin, il réduisait sa vitesse à 30 km/h. Référence était faite à un rapport de l'Union des professionnels suisses de la route, qui avait effectué cette analyse.
8. Le même jour, le DCTI a transmis à la commission un rapport du Conseil d'Etat rappelant la pétition que celui-ci avait reçue en 2006, qui avait été citée en

référence lors de l'audience de comparution personnelle des parties, ainsi que le procès-verbal du groupe interdépartemental « Synchronisation génie civil » (ci-après : le groupe interdépartemental) qui rassemblait des représentants de différents départements et organismes, tels le service des routes cantonales, les Transports publics genevois, la DGAT ou encore la police. Du premier de ces deux documents, il ressortait que le Conseil d'Etat était favorable à l'engagement d'un processus conduisant à la réalisation, aussi rapide que possible, d'un aménagement routier provisoire sécurisant les trottoirs, accordant des traversées piétonnes protégées et élargissant la chaussée sur la route du Grand-Lancy. De même, il y avait lieu d'étudier l'aménagement de l'ensemble de la route du Grand-Lancy en collaboration avec les parties intéressées, compte tenu des préoccupations légitimes auxquelles l'adaptation de cet axe routier devait répondre (respect du caractère paysager et historique de la voie, itinéraire cyclable, confort et sécurité des piétons, sécurisation de l'ensemble des carrefours, etc.).

Quant au deuxième document précité, il s'agissait d'un procès-verbal du groupe interdépartemental qui retenait, pour la route du Grand-Lancy, la solution du double coussin berlinois n° 29-580, sans que ce document ne donne de motif.

9. Le 22 mars 2010, la commission a admis le recours de M. Bosson, annulant la décision du 4 septembre 2009 du DCTI en tant qu'elle autorisait la construction de deux coussins berlinois sur la route du Grand-Lancy.

La représentante du DCTI avait admis, comme l'alléguait M. Bosson qui habitait depuis trente ans à l'endroit considéré, qu'il n'y avait pas eu d'accident ni de problème particulier nécessitant l'aménagement litigieux. La question de la sécurité du passage piétonnier existant à la hauteur du chemin du Cercle avait été examinée dans le prolongement du projet de sécurité concernant le quartier de Belle-Cour. Les nuisances sonores et atmosphériques invoquées par M. Bosson n'avaient pas fait l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation des nuisances spécifiques. Il avait été retenu qu'elles n'étaient pas importantes sur la seule base d'un rapport de l'Union des professionnels suisses de la route.

La commission ignorait les raisons qui avaient fait que le groupe interdépartemental avait avalisé la solution de la pose de coussins berlinois. Le dossier ne permettait pas de déterminer si l'autorité avait retenu la meilleure solution sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité. En particulier, il n'était pas établi qu'un feu rouge actionné sur demande ne serait pas mieux à même de protéger un piéton qui traverserait la route. De même, en termes de coûts d'installation et d'entretien, remplacer un feu jaune par un feu rouge sur demande pourrait être moins onéreux que l'aménagement de coussins berlinois. Il n'était en outre pas impossible, vu le nombre de véhicules fréquentant le tronçon de route en question, que le ralentissement provoqué soit cause de pollution par les gaz

d'échappements. De ce fait, l'autorité avait mésusé, voire abusé de son pouvoir d'appréciation.

10. Le 23 avril 2010, le DCTI a posté un recours contre la décision de la commission précitée, reçu le 24 mars 2010, auprès du Tribunal administratif, devenu depuis le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il contestait tout abus de son pouvoir d'appréciation. C'était à tort que la commission lui avait reproché de ne pas avoir apprécié l'impact que le projet impliquerait en termes de bruit et d'émissions atmosphériques. S'il était exact qu'un véhicule approchant le premier coussin devait ralentir avant de traverser, les nuisances sonores liées à ce ralentissement seraient modérées, dès lors qu'il ne s'agissait que d'un léger ralentisseur. En outre, comme les deux coussins projetés n'étaient distants du passage pour piétons que de 20 m, respectivement 38 m, les véhicules n'auraient pas d'espace suffisant pour accélérer entre les ralentisseurs prévus. La vitesse serait ainsi adaptée à la sécurité des piétons. Le dispositif qui serait mis en place ne nécessiterait pas de freinage devant le passage pour piétons et ne générerait pas d'émissions particulières de gaz d'échappements. La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) n'interdisait pas toute augmentation de bruit. La pesée des intérêts à laquelle devait procéder le département impliquait que la sécurité des piétons l'emportât sur les légers inconvénients subis par les voisins du fait d'une faible augmentation du bruit.

Concernant les projets alternatifs proposés par M. Bosson, la commission n'aurait pas dû entrer en matière à leur sujet, dès lors que cela reviendrait à examiner en opportunité les différentes solutions qui pouvaient être retenues. En tout état, le DCTI avait respecté le principe de la proportionnalité, la solution de la pose de coussins berlinois étant la plus adéquate.

11. La commission a transmis son dossier le 28 mai 2010.
12. Invité à se déterminer dans un délai échéant le 28 mai 2010, M. Besson n'a pas présenté d'observations.
13. Un délai au 8 décembre 2010 a été imparti aux parties pour formuler des requêtes complémentaires et, le 9 décembre 2010, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre

administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 131 et 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

2. Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10, dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010).
3. La construction envisagée se trouve sur la route cantonale RC/29, soit sur une voie publique qui fait partie du domaine public (art. 1 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 - LRoutes - RS L 1 10).
4. Le DCTI est l'autorité administrative compétente pour ordonner l'exécution des aménagements nécessaires à la sécurité de la circulation, notamment à l'intersection des voies publiques et privées (art. 14 al. 1 LRoutes). C'est lui qui accorde les autorisations nécessaires à la réalisation de tout projet visant à modifier des voies publiques (art. 7 al. 1 et 2 LRoutes). La loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) est applicable en delà des règles spécifiques prévues à l'art. 7 LRoutes (art. 7 al. 5 LRoutes).
5. A teneur de l'art. 7 LRoutes, un projet important de modification d'une voie publique est soumis à l'enquête publique, selon la procédure définie pour l'adoption des plans localisés de quartier au sens des art. 1 ss de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40). Dans ce cadre, la commission d'urbanisme doit préaviser celui-ci, en se fondant sur une étude d'impact portant notamment sur les effets du projet sur l'environnement (art. 7 al. 7 LRoutes). En revanche, un projet de modification de peu d'importance ou revêtant un caractère provisoire peut être instruit selon les règles applicables à la procédure accélérée ou à la procédure par annonce de travaux (art. 7 al. 7 LRoutes).

En l'occurrence, la pose de deux coussins berlinois accompagnée de la création d'un trottoir sur une faible distance, sans atteinte à la largeur de la voie utilisable pour rouler, ne constitue pas un projet important et pouvait donc être instruite selon les règles applicables à la procédure accélérée de l'art. 3 al. 7 LCI.

6. Aux termes de l'art. 14 al. 1 let. a LCI, une autorisation de construire peut être refusée si elle est la cause d'inconvénients graves pour le voisinage. Parmi ceux-ci figure le bruit causé par la construction ou l'installation prévue. La

règlementation cantonale concernant la limitation quantitative des nuisances n'a plus de portée propre, dès lors qu'elle a été réglée par le droit fédéral (ATF 117 1B 157 ; 113 1B 220). C'est le cas en matière de lutte contre le bruit, la protection contre de telles nuisances étant réglée par les dispositions de la LPE, qui protègent contre les émissions sonores excessives au sortir des installations et au lieu de leur effet (art. 7 al. 2 LPE).

7. Aux termes de la LPE, l'autorité administrative, avant de prendre une décision sur la construction ou la modification de l'installation, doit examiner le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a LPE). Doivent faire l'objet d'une étude d'impact les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement. Cette étude doit donner lieu à l'établissement d'un rapport servant de base à l'appréciation du projet (art. 10 al. 1 let. b LPE).
8.
 - a. Une immission sonore est contraire à la LPE lorsqu'elle dépasse une valeur gênant de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE). Dans ce cadre, il y a également lieu, selon l'art. 13 al. 2 LPE, de tenir compte de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (ATF 123 II 74 consid. 4a). Le Conseil fédéral a déterminé dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41.) les valeurs limites d'émissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes dues au bruit, générées dans certains domaines.
 - b. A défaut de dispositions donnant expressément des valeurs limites d'exposition au bruit et des indications quantitatives claires sur le niveau des immissions, l'autorité d'exécution doit tout de même évaluer le caractère nuisible ou incommode des atteintes en se fondant sur les critères de la LPE, dont l'art. 23 LPE (art. 40 al. 3 OPB).

En l'occurrence, la pose sur une route cantonale d'un coussin berlinois, modérateur de trafic, ne constitue pas une installation susceptible d'affecter sensiblement l'environnement et n'a pas à faire l'objet d'une étude d'impact, contrairement à ce que la commission a retenu. En revanche, la nuisance acoustique qu'elle est susceptible de générer doit être appréciée en fonction des critères généraux retenus par l'art. 15 LPE.

Dans le cas d'espèce, l'objectif, poursuivi par l'autorité dans la pose des deux coussins berlinois, objets de la demande d'autorisation, est d'améliorer la sécurité du passage pour piétons situé à la hauteur du chemin du Cercle en diminuant la vitesse des automobilistes. S'il est admis que le passage d'un véhicule sur un coussin berlinois est susceptible de générer du bruit, le niveau de nuisance de ce dernier, généré par l'impact des pneumatiques sur l'ouvrage doit être relativisé. Tout d'abord, les conducteurs devant réduire la vitesse de leurs

véhicules à l'abord de ces aménagements routiers, le bruit induit par le passage des véhicules va diminuer du fait de la réduction de vitesse. Quant au bruit généré par les pneumatiques passant sur l'obstacle, il n'est pas d'une intensité telle que l'on puisse retenir qu'il s'agit d'une immission excessive, proscrite par l'art. 15 LPE. En effet, le passage des véhicules sur l'installation se fait via une rampe de 8 %, soit de faible pente, et le mode de construction choisi (intégration dans la chaussée) limite d'éventuels bruits résultant d'effets de résonance. Compte tenu de tous ces éléments, c'est à juste titre que l'autorité recourante a considéré que la construction projetée respectait les valeurs d'immissions sonores à ne pas dépasser en vertu de l'art. 15 LPE. Elle n'avait ainsi pas besoin, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité de recours de première instance, d'effectuer des études d'impact particulières.

9. La commission a considéré, à l'instar de l'intimé, que l'autorisation accordée contrevenait au principe de proportionnalité, dès lors que le DCTI n'aurait pas examiné s'il n'y avait pas une autre mesure de modération disponible impliquant moins de nuisances sonores, en fonction des différentes situations de trafic, de volume de circulation par catégorie d'utilisateurs de la route du Grand-Lancy à l'endroit litigieux et de particularités du site bâti environnant, ainsi que du bien-être de la population. Cette absence de détermination avait été révélée par la laconisme du procès-verbal du 29 avril 2009 du groupe interdépartemental, qui a avalisé le projet retenu.

S'il appartient aux juridictions administratives de contrôler que l'activité de l'Etat respecte le principe de proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), il leur est interdit de revoir l'opportunité des décisions prises. En l'occurrence, ce n'est pas parce que le propriétaire voisin de l'aménagement routier projeté, qui s'oppose à celui-ci, considérant qu'il vaudrait mieux installer à cet endroit des feux de signalisation actionnables à la demande par les piétons, que la commission pouvait retenir que le DCTI se devait d'entreprendre des études comparatives pour déterminer si cette solution n'était pas préférable. L'instruction que la commission avait elle-même menée mettait en évidence que la mise en place de feux de signalisation occasionnerait également des nuisances sonores, notamment par les accélérations et les freinages qu'elle était susceptible d'induire. Dès lors que la construction des deux coussins berlinois ne générerait pas elle-même des nuisances contraires à la loi et qu'elle bénéficiait de préavis favorables des différentes commissions du DCTI ainsi que de la commune, le DCTI avait la faculté d'opter pour ce mode de régulation du trafic sans devoir justifier d'autres choix vis-à-vis de tiers. La commission ne pouvait, sans enfreindre l'art. 61 al. 2 LPA, annuler l'autorisation accordée.

10. Le recours sera admis. La décision de la commission cantonale de recours en matière administrative du 22 mars 2010 sera annulée et la décision du DCTI du 4 septembre 2010 confirmée.
11. Un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de M. Bosson (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

* * * * *

P A R C E S M O T I F S
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 avril 2010 par le département des constructions et des technologies de l'information contre la décision du 22 mars 2010 de la commission cantonale de recours en matière administrative ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du 22 mars 2010 rendue par la commission cantonale de recours en matière administrative ;

rétablit l'autorisation de construire APA 31642-4 accordée le 4 septembre 2009 par le département des constructions et des technologies de l'information ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur Pierre Jean Bosson ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; 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 au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt au département des constructions et des technologies de l'information, à Monsieur Pierre Jean Bosson, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :