

du 15 mai 2001

dans la cause

Monsieur Roberto ALMALEH

représenté par Me François Bellanger, avocat

et

Monsieur Antoine BERTHOUD

et

Monsieur Bernard ANDERSEN

représenté par Me François Bellanger

et

Monsieur Raphaël SOULIE et Madame Christine SOULIE

représentés par Me François Dugast, avocat

contre

GRAND CONSEIL

ainsi que

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

contre

COMMISSION DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

et

Monsieur Roberto ALMALEH

représenté par Me François Bellanger, avocat

et

Monsieur Bernard ANDERSEN

représenté par Me François Bellanger, avocat

EN FAIT

1. En 1994, la commune de Vandoeuvres (ci-après : la commune) a mandaté un bureau d'urbanisme en vue d'étudier les possibilités d'extension du village de Vandoeuvres. L'étude a mis en évidence un secteur très peu construit, au sud-est du chemin Cuchet-Albaret, près du carrefour entre le chemin des Hauts-Crêts et la route de Vandoeuvres, bien situé par rapport au réseau de circulation et jouxtant la zone 4B protégée, correspondant à l'emprise du village et ses récentes extensions.
2. La parcelle 1378, feuille 26 du cadastre de la commune, de 4703 m², sise en zone villas, était comprise dans ce secteur.

Le 9 août 1996, cette parcelle a été divisée en deux parties, soit la parcelle 2737 (3403 m²) et la parcelle 2736 (1300 m²), celle-ci ayant été vendue à M. Raphaël et Mme Christine Soulié, qui y ont érigé leur villa.
3. Le 16 octobre 1996, Sogetrans S.A., société générale de transactions (ci-après : Sogetrans), a déposé une requête en autorisation préalable de construire (DP no 17177) visant l'édification d'un immeuble de logements et de 5 villas contiguës sur les parcelles 2737 et 1379, cette dernière étant située en zone 4B protégée et jouxtant la route de Vandoeuvres. Ces deux parcelles étaient partiellement incluses dans le périmètre de l'étude précitée.
4. A la suite de cette requête le département (ci-après : DAEL) a consulté la commune de Vandoeuvres et la commission d'urbanisme afin d'examiner s'il était envisageable de saisir l'opportunité de ce dossier pour modifier les limites de zones dans le but d'étendre la zone 4B protégée du village.
5. La commune et la commission d'urbanisme ont accepté cette proposition et le DAEL a demandé à Sogetrans d'adapter son projet en faveur d'une meilleure utilisation du sol et d'une plus grande intégration au site bâti avoisinant, conformément aux objectifs du plan directeur cantonal et à ceux de l'étude précitée.
6. Le 28 juillet 1997, Sogetrans a modifié son projet

et requis l'autorisation de construire 3 immeubles, dont l'un sur la partie du terrain déjà située en zone 4B protégée. D'un gabarit de 1 et 2 niveaux sur rez-de-chaussée, ils comprenaient 20 logements.

7. Le 2 mars 1998, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi PL 7830 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune selon plan 28954A-539 et visant à inclure dans la zone 4B protégée les parcelles 1293, 1294, 2081, 2736 et 2737, feuilles 25 et 26 du cadastre de la commune, contiguës à celles visées par le projet de construction.

Ce projet prévoyait un degré de sensibilité II à la zone créée.

L'enquête publique ouverte du 14 novembre au 15 décembre 1997 avait provoqué des observations des propriétaires voisins et conduit le DAEL à réduire le périmètre de la future zone (en excluant la parcelle 2625). Le projet avait été préavisé favorablement par la commune le 19 janvier 1998.

8. Le 10 mars 1998, le DAEL a délivré l'autorisation définitive de construire (DD 95000), sans attendre le changement de zone qui n'apparaissait pas indispensable pour le projet.
9. Le 11 mars 1998, l'annonce du dépôt du PL 7830 a été publiée dans la FAO. La voie de l'opposition au Conseil d'Etat était ouverte jusqu'au 9 avril 1998.
10. Le 3 avril 1998, M. Antoine Berthoud, propriétaire de la parcelle 1736, voisine et contiguë au périmètre du projet de plan de zone modifié et sur laquelle est érigée sa villa, 10 chemin de l'Ecorcherie, a fait opposition au PL 7830.
11. Le 9 avril 1998, M. Roberto Almaleh, propriétaire de la parcelle 2625 qui jouxte la zone concernée par le projet et sur laquelle est édifiée sa villa, et copropriétaire de la parcelle 1293, qui forme le chemin Cuchet-Albaret, incluse dans ladite zone, a fait opposition au projet.

Ont également formé opposition les propriétaires suivants dont la parcelle était soit dans le périmètre concerné soit voisine de celui-ci: M. et Mme de Pfyffer, M. Erbeia, Mme D'Andiran-Guye, MM. Laurent et François

Guye, M. Von der Weid et Mme De Kerchove d'Ousselghem-Seydoux.

12. Le 14 avril 1998, M. Almaleh, M. et Mme de Pfyffer, Mme D'Andiran-Guye, M. Von der Weid et M. Guye ont également recouru auprès de la commission de recours en matière de constructions (ci-après : la commission de recours) contre l'autorisation DD 95000, estimant que le PL 7830 devait être adopté avant que la construction puisse être autorisée.
13. En juin 1998, Sogetrans a retiré sa demande d'autorisation DD 95000 en raison de problèmes rencontrés, notamment le blocage des voisins. Le recours précité a été déclaré sans objet par la commission de recours.
14. Le 24 juin 1998, à la suite de la renonciation de Sogetrans au projet, M. Almaleh, M. et Mme Soulié et M. Bernard Andersen ont acquis la parcelle 2737 en copropriété.
15. Le 10 juin 1998, M. Andersen, ainsi que M. et Mme Soulié, se sont opposés au PL 7830.
16. Le 7 août 1998, les copropriétaires précités ont procédé à une opération de division/réunion/partage des parcelles 2736 et 2737. Trois parcelles sont issues de cette opération :

parcelle 2809 (1605 m2) propriété de M. et Mme Soulié
parcelle 2810 (2200 m2) propriété de M. Andersen
parcelle 2811 (853 m2) propriété de M. Almaleh.
17. Le 11 septembre 1998, la commission de l'aménagement du canton a déposé son rapport (PL 7830-A).

Le maire de la commune a été entendu et a déclaré que la commune souhaitait toujours densifier les terrains proches du village mais qu'en raison du retrait du projet de Sogetrans et du fait que trois propriétaires s'étaient partagés le terrain, la commune ne tenait pas à imposer à ceux-ci un déclassement. Actuellement, il n'y avait plus de terrains disponibles pour construire des logements. MM. Andersen et Almaleh ont affirmé qu'ils avaient acquis le terrain pour CHF 500.- le m2.

Les députés majoritaires se sont ralliés à la proposition de créer une zone 4B protégée de

développement à destination de logements. Plutôt que de densifier des terrains en ville de Genève, qui ne présentaient pas forcément les qualités requises, il était préférable de densifier des terrains bien situés.

18. Le 24 septembre 1998, la commune a demandé le retrait du PL 7830. Les propriétaires qui avaient acquis les parcelles concernées par la construction d'immeubles initialement envisagée ne désiraient aucune densification. Le déclassement n'avait donc plus de raison d'être.

19. Le 5 janvier 1999, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le PL 7830 en renonçant toutefois à la création d'une zone de développement.

20. a. Le 2 février 1999, le DAEL a refusé de délivrer l'autorisation (LER 2416) requise par M. Almaleh et visant la création sur sa parcelle 2811 d'un chemin d'accès reliant le chemin Cuchet-Albaret à la route de Vandoeuvres, au motif que le tracé compromettait les objectifs de la zone et l'article 2 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).

Le même jour, il a refusé à M. Andersen l'autorisation (DD 95682) visant l'édification sur la parcelle 2810 d'une villa avec garage et piscine, au motif que la construction était de nature à compromettre les objectifs de la modification de zone engagée, au sens de l'article 17 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

b. MM. Andersen et Almaleh ont recouru à l'encontre des décisions précitées auprès de la commission de recours.

21. Le 4 mai 1999, le rapport de minorité de la commission d'aménagement du canton a été déposé.

La commune avait tenu compte des oppositions massives des riverains concernés par le déclassement, ce qui entraînait dans la sphère de l'autonomie communale. Il restait uniquement une surface libre de construction de 2000 m² et il était évident qu'aucun autre terrain ne se libérerait d'ici plusieurs années pour permettre un agrandissement de la zone 4B protégée. La commune avait

construit d'autres logements démontrant qu'elle participait à réduire la pénurie de logements dans le canton. Le déclassement porterait enfin atteinte à un hêtre pourpre et à de nombreux autres arbres.

22. Le 27 mai 1999, le Grand Conseil a renvoyé en commission le PL 7830-A.

23. Le 12 janvier 2000, après avoir effectué un transport sur place, la majorité de la commission d'aménagement du canton a déposé un nouveau rapport (PL 7830 - B).

Sur place, elle a constaté que le hêtre pourpre et les grands arbres ne seraient pas touchés par l'implantation de petits immeubles. Plusieurs commissaires se sont ralliés à la proposition du Conseil d'Etat. Il n'était pas acceptable de renoncer à une densification à cause d'un soudain morcellement de parcelles et de changement de propriétaires. Le territoire n'était pas extensible et une densification permettait une protection, notamment de la zone agricole ou des espaces verts. La zone 4B protégée était acceptée et la zone 4 B protégée de développement était refusée.

Tout projet dans une zone 4B rurale protégée était soumis au préavis de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : la CMNS), ce qui devait garantir les caractéristiques du lieu et répondre aux vœux des opposants. En conclusion, la densification du périmètre concerné se justifiait même si elle ne portait plus que sur 2000 m².

24. Le 25 janvier 2000, le rapport de minorité a été déposé, lequel concluait à la création d'une zone de développement 4B protégée à destination de logements.

25. a. Le 16 mars 2000, le Grand Conseil a adopté la loi 7830 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune (création d'une zone 4B protégée à la route de Vandoeuvres et au chemin Cuchet-Albaret). Le degré de sensibilité II était attribué aux bien-fonds compris dans la zone créée. Les oppositions formées par M. Andersen, M. et Mme Soulié étaient déclarées irrecevables pour cause de tardiveté, les autres étant rejetées.

b. Cette loi a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 10 mai 2000 publié dans la FAO du 12 mai 2000.

26. Le 9 juin 2000, MM. Almaleh et Andersen ont recouru au Tribunal administratif à l'encontre de la loi 7830 (cause A/640/2000). La restitution de l'effet suspensif était requise.

M. Andersen avait la qualité pour agir car il avait été empêché sans sa faute de faire opposition au projet, n'étant devenu propriétaire que le 12 juin 2000.

L'abandon du projet de Sogetrans enlevait toute justification au déclassement, ce d'autant que seuls 2200 m² sur 10100 m² se prêtaient à une densification. Celle-ci pouvait d'ailleurs être obtenue par la construction de villas jumelles, soit par le biais de l'augmentation du coefficient d'utilisation du sol de 0,2 à 0,4, ce qui respecterait mieux le principe de la proportionnalité. La décision de la commune de Vandoeuvres de demander l'abandon du déclassement était un élément essentiel démontrant l'absence d'intérêt public au projet. Celui-ci allait à l'encontre de l'article 21 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) qui imposait la stabilité des plans lorsque les circonstances ne s'étaient pas modifiées.

La vente de la parcelle no 2737 à MM. Almaleh, Andersen et aux époux Soulié limitait considérablement l'espace constructible. M. Andersen, propriétaire de la seule parcelle libre (no 2810), souhaitait construire une villa. La loi équivalait à une expropriation matérielle. En effet, M. Almaleh serait privé d'une partie de l'usage de sa parcelle en raison des nuisances engendrées par la présence d'immeubles et M. Andersen par le fait qu'un projet d'aménagement ne toucherait que sa propre parcelle.

La seule parcelle densifiable n'avait pas d'accès sur la route de Vandoeuvres. L'augmentation de la circulation du chemin Cuchet-Albaret n'était pas compatible avec la disposition des lieux et créerait un danger.

La construction d'immeubles massifs serait contraire à l'affectation du secteur, rural et villageois, portant atteinte à l'aspect général du village. La parcelle no 2810 comportait un hêtre pourpre d'une grande valeur.

L'attribution du degré de sensibilité II n'était pas motivée et violait le droit fédéral en matière

d'environnement. En raison du caractère champêtre de la zone, le degré de sensibilité I aurait dû être attribué.

27. Le 9 juin 2000, M. Antoine Berthoud a recouru à son tour auprès du Tribunal administratif contre la loi 7830 en concluant à son annulation (cause A/641/2000).

Le périmètre concerné pénétrait de manière très forte dans la zone villas. Ce déclassement n'était accompagné d'aucun concept global de développement du village et ne répondait à aucun objectif de planification nécessaire en matière d'aménagement du territoire. Il n'y avait pas d'intérêt public prépondérant. La densification créerait un problème de circulation sur le chemin Cuchet-Albaret et les chemins privés. Le débouché sur le croisement route de Vandoeuvres/chemin des Hauts-Crêts était particulièrement dangereux. Le Grand Conseil aurait dû prévoir des mesures efficaces en matière de circulation. Seule une surface de 2000 m² pourrait être effectivement densifiée alors que 10000 m² étaient déclassés. Enfin, l'arborisation était importante sur la parcelle 2736 et 2737 sur laquelle se trouvait un hêtre pourpre.

28. Le 13 juin 2000, M. et Mme Soulié ont recouru au Tribunal administratif contre la loi 7830 en concluant à son annulation (cause A/647/2000).

Ils n'étaient pas opposés à la création d'une zone 4B de développement car celle-ci nécessitait l'adoption d'un plan localisé de quartier avant toute construction, ce qui leur permettrait de se faire entendre. Aucune étude n'avait été entreprise afin de déterminer si la création de la zone permettrait de respecter les valeurs limite d'exposition au bruit du trafic routier et de celui émanant de la nouvelle construction.

29. Le 16 juin 2000, la commission de recours a joint les recours déposés par MM. Andersen et Almaleh à l'encontre des décisions du DAEL du 2 février 1999 leur refusant les autorisations requises et les a admis.

La loi 7830 n'avait pas encore été promulguée. Il n'existait pas en l'état un projet d'urbanisme concret. Un projet de construction avec un indice d'utilisation du sol passant de 0,4 à 0,6 était inconcevable car la parcelle 2810 de 2200 m² était imbriquée entre les parcelles voisines sur lesquelles étaient érigées des maisons d'habitation dont la qualité ne permettait pas de

considérer qu'elles seraient démolies dans le cadre d'un projet de construction. De plus, l'endroit était fortement arborisé.

30. Le 29 juin 2000 et le 30 août 2000, le Grand Conseil s'est opposé respectivement à la restitution de l'effet suspensif et aux recours A/640/2000 et A/641/2000.

Le recours de M. et Mme Soulié et celui de M. Andersen étaient irrecevables car leur opposition était tardive. Les époux Soulié étaient déjà propriétaires d'une parcelle comprise dans le périmètre en cause au moment de l'ouverture de la procédure d'opposition du 11 mars au 9 avril 1998. Ils n'avaient pas utilisé à temps cette voie de droit.

L'opportunité du déclassement était remise en cause, ce que le Tribunal administratif ne pouvait revoir. Les recourants faisaient abstraction des principes d'aménagement contenus dans le plan directeur cantonal.

Il n'existait pas d'expropriation matérielle dès lors que le changement de zone augmentait le potentiel à bâtir des terrains et donc, en principe, leur valeur. De plus, ce grief était irrecevable au stade de l'adoption d'une loi modifiant le régime des zones. La loi visait une utilisation judicieuse du terrain en se conformant aux objectifs du plan directeur de 1989 selon lequel les zones à bâtir existantes devaient être utilisées au mieux, ceci afin de maintenir le territoire à urbaniser dans ses dimensions actuelles, d'éviter des empiétements sur la zone agricole et une dispersion des habitants dans le canton, en particulier, en développant les prolongements de la ville. Pour les zones villas, cela signifiait que les parcelles d'une certaine dimension, libres de construction ou peu bâties, feraient l'objet d'un déclassement dans une zone plus dense chaque fois que les conditions s'y prêteraient. Le concept du plan directeur cantonal adopté le 7 juin 2000 allait dans le même sens.

L'intérêt public à la réalisation de ces objectifs devait primer l'intérêt privé des recourants à construire une villa sur leurs terrains, même si le projet de petits immeubles n'était pas actuel. D'ailleurs un déclassement ne supposait pas l'existence d'un projet concret de densification. La densification était simplement

repoussée dans le temps. Des solutions, notamment relativement à l'accès, étaient possibles pour densifier la zone. La CMNS et l'Office des transports et de la circulation (ci-après : OTC) avaient d'ailleurs préavisé positivement le projet DD 95000. Il en était de même des instances concernées en ce qui concernait la végétation, le trafic et la protection des sites. Le préavis de la commune était consultatif en matière de plans d'affectation et d'ailleurs, son préavis, devenu définitif du 19 janvier 1998, était favorable au PL 7830. Le revirement était dû au changement de propriétaires des parcelles en cause, ce qui ne constituait pas un argument pertinent en matière d'aménagement.

L'affectation des parcelles litigieuses en zone villas était antérieure à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et n'avait donc pas fait l'objet d'une pesée des intérêts requise par la LAT. Les plans d'affectation qui n'avaient pas encore été adaptés aux exigences de la LAT ne bénéficiaient pas de la présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires touchés. Il n'était donc pas établi que l'article 21 alinéa 2 LAT fût applicable au cas d'espèce. Même si tel était le cas, les conditions fixées pour un réexamen du plan de zone seraient remplies du fait de l'entrée en vigueur de la LAT.

L'attribution du degré de sensibilité II répondait aux critères de l'article 43 OPB. La 4ème zone pouvait aller jusqu'à accueillir des installations moyennement gênantes et donc se voir attribuer le degré de sensibilité III. La zone créée étant essentiellement vouée au logement, il se justifiait de lui attribuer le degré de sensibilité II. La question du respect pour les futures constructions des valeurs limites concernaient les procédures subséquentes de délivrance des autorisations de construire.

Une densification de la parcelle par le biais de la dérogation à l'indice d'utilisation du sol impliquait l'accord obligatoire de la commune et était limitée à un indice de 0,4 avec des constructions en ordre contigu ou sous forme d'habitat groupé. La loi permettait mieux d'atteindre l'objectif d'une densification accrue.

La question des voies d'accès et de l'arborisation des parcelles en cause était prématurée au stade de la planification générale. Les recourants pourraient

contester les éventuelles futures autorisations d'abattage d'arbres. A cet égard, une densification était raisonnable car le projet de Sogetrans avait récolté les préavis positifs notamment de la CMNS et de l'OTC, en ce qui concernait la protection du site, la végétation et les dessertes.

La zone était d'ailleurs protégée, ce qui impliquait le préavis de la CMNS et le DAEL devait apporter un soin particulier au respect de la qualité du site et de sa végétation.

31. Le 13 juillet 2000, le Tribunal administratif a déclaré recevable le recours de M. Almaleh, laissé ouverte la question de la recevabilité de celui de M. Andersen et rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif au recours (cause A/640/2000).
32. Le 21 juillet le DAEL a recouru au Tribunal administratif à l'encontre de la décision de la commission de recours du 16 juin 2000 en concluant à son annulation (cause A/854/2000). Il a complété son recours le 28 septembre 2000.

Les projets de construction de MM. Almaleh et Andersen allaient à l'encontre de l'objectif visé par la loi 7830.

C'était à tort que la commission de recours avait considéré que la loi 7830 n'était pas promulguée au moment où elle avait statué puisque tel était le cas depuis le 10 mai 2000. L'article 17 LaLAT ne supposait pas que le processus législatif fût déjà engagé. Il suffisait qu'une modification du régime des zones paraisse nécessaire. La seule exigence du point de vue de la proportionnalité était que le projet devait être adopté dans un certain délai (ATF P. du 20 avril 1990). Il n'était pas nécessaire que les objectifs d'urbanisme contenus dans la loi portant modification des limites de zones soient confirmés par les tribunaux. Un projet concret n'était pas nécessaire.

Les 4 parcelles 2809, 2810, 2081 et 1294 avaient un indice d'utilisation du sol général très faible pour la zone villas, de 0,11. Les bâtiments sis sur les parcelles 1294 et 2081 se situaient au nord du périmètre concerné ce qui laissait un espace libre de construction non négligeable. Ainsi, malgré les contraintes du lieu, ces terrains avaient un certain potentiel de construction

et se prêtaient à une densification parfaitement réalisable.

Quant à l'accès demandé, il devait être refusé car lié à une desserte de villas plutôt que de petits immeubles.

Enfin, la commune avait dans le délai qui lui était imparti donné un préavis favorable au PL 7830. La position contraire subséquente était politique plutôt que juridique et il n'y avait pas lieu d'en tenir compte.

33. Les 31 août et 30 octobre 2000, MM. Almaleh et Andersen se sont opposés au recours du DAEL (cause A/854/2000).

Le déclassement n'avait aucune utilité pratique et ne répondait à aucun intérêt public car la densification était impossible. Le préavis négatif de la commune, important en matière de circonstances locales, devait être respecté. Les circonstances ne s'étaient pas modifiées au sens de l'article 21 LAT car la zone contenait bien des villas. Un changement de plan d'affectation n'était pas justifié.

En application de l'article 17 LaLAT, la mesure d'aménagement devait se fonder sur des motifs suffisamment pertinents pour justifier l'atteinte au droit de propriété. Le fondement de la décision de refus résidait dans l'article 17 LaLAT qui supposait l'existence d'un projet concret que la construction risquerait de compromettre et non le respect d'un éventuel délai. Pour qu'un tel refus fût valable, il fallait une modification de limites de zone en cours et un projet de construction de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. Or, le DAEL n'avait pas de projet de développement précis et réalisable prochainement sur les terrains en cause. L'outil de prévision qu'était le plan directeur ne pouvait imposer un aménagement de parcelles dont la densification était totalement irréaliste.

Le DAEL avait renoncé à déclasser en zone 4B 20000 m² en zone villas situés sur la commune au chemin de la Blonde, alors qu'il s'acharnait à déclasser une parcelle de 2200 m².

Les époux Soulié et M. Almaleh n'avaient aucune intention de participer à un projet d'urbanisation, la

seule parcelle concernée étant celle de M. Andersen, ce qui équivalait à une expropriation matérielle. Cette parcelle n'avait aucun accès sur la route de Vandoeuvres. L'augmentation de la fréquentation du chemin Cuchet-Albaret serait dangereuse.

La muraille formée par des petits immeubles porterait atteinte au secteur tout entier, soit la zone villas qui se trouvait en bordure d'une zone de bois et forêts et d'une zone agricole ainsi qu'à l'aspect général du village et à l'environnement, notamment au hêtre pourpre.

Le chemin demandé par M. Almaleh n'était pas un nouveau chemin justifiant l'application de l'article 33 alinéa 1 LEXT mais le déplacement d'une portion du tracé d'un chemin. L'absence de projet d'urbanisme excluait aussi l'application de l'article précité. En assurant une desserte à la parcelle 2811, ce chemin était favorable à un hypothétique aménagement futur. Enfin, L'article 17 LaLAT n'était pas applicable à une autorisation LER.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours de MM. Almaleh, Berthoud, Andersen, M. et Mme Soulié et le DAEL sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
 2. Se rapportant à une cause juridique commune, les recours seront joints (art. 70 LPA).
 3. Les recours de M. et Mme Soulié et de M. Andersen seront rejetés d'emblée dès lors que l'opposition que ceux-ci ont formée à l'encontre de la loi 7830 le 10 juin 1998 était tardive, c'est-à-dire déposée après l'échéance du délai de l'article 16 alinéa 5 LaLAT, le 9 avril 1998. Le fait que les précités soient devenus propriétaires de la parcelle 2737 le 24 juin 1998 seulement n'est pas pertinent et n'autorise pas une restitution du délai, laquelle est soumise à des conditions non réalisées en l'espèce (art. 16 al. 3 LPA; ATF 121 I 177; 108 V 109).
- A. Recours contre la loi 7830.

4. La LAT modifiée le 20 mars 1998, est entrée en vigueur le 1er septembre 2000 (RO 2000 2042 - 2046). Elle est applicable aux procédures en cours, en vertu de l'article 52 alinéa 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RO 2000 2047). Les nouvelles dispositions de la LAT n'apportent pas de modification quant à la notion et à la portée d'un déclassement qui est en fait un plan d'affectation selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 123 II 231; 124 II 391 et ss).

La LaLAT n'a quant à elle pas été modifiée (ATA S.E. du 7 novembre 2000).

5. L'article 21 alinéa 2 LAT prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.
6. a. 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, Etudes relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, page 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à l'autorité chargée de son application une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ibid.).

Le pouvoir de contrôle que se reconnaît le Tribunal fédéral en cette matière se limite à admettre ou non le ou les intérêts publics justifiant une telle mesure d'aménagement (ATF 119 Ia 411 consid. 2c page 416), ainsi qu'à se livrer à l'examen du respect du droit fédéral sur lequel se fonde ou aurait dû se fonder l'acte litigieux (J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire, in RDAF 2000 pp. 514 ss; ATF 121 II 430 consid. 1c page 432; 121 II 72 consid. 1a p. 75).

De plus, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 108 Ib 479 consid. 3c page 484), et le contrôle par le juge des choix opérés par le législatif dans ce domaine ne saurait par

conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (art. 61 al. 2 LPA).

Le Tribunal fédéral a récemment rappelé que le Grand Conseil de Genève, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (ATF WWF du 27 septembre 2000).

b. Telles doivent être les considérations réglant en matière de recours contre les plans d'affectation le pouvoir d'examen du tribunal de céans qui, outre le droit fédéral, contrôle aussi l'application du droit cantonal (art. 69 al. 1 LPA).

7. a. En l'espèce, les parcelles en cause ont été affectées à la zone villas le 19 décembre 1952. Il y a lieu d'admettre que la situation du logement à Genève s'est sensiblement modifiée depuis cette date, au sens de l'article 21 LAT, et que le secteur en cause peut être adapté à ce changement par le biais d'une modification du plan d'affectation, ce d'autant que l'affectation du secteur en zone villas est antérieure à la LAT et que, selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

b. La loi 7830 a fait l'objet d'un examen approfondi par la commission d'aménagement qui s'est réunie à cet effet plusieurs fois, soit les 22 avril et 17 juin 1998 puis les 15 et 29 septembre 1999. La commission a également effectué un transport sur place et que, selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

En particulier, les commissaires ont pu constater que les arbres de valeur, tel le hêtre pourpre, ne seraient pas touchés par l'implantation de petits immeubles et l'élargissement indispensable de la route d'accès.

Tous les commissaires, sauf un, ont considéré qu'il n'était pas acceptable de renoncer à une densification à cause d'un soudain morcellement de parcelle et de changement de propriétaires. Les divergences au sein de la commission ont porté uniquement sur le type de zone à créer, soit une zone 4B et ou une zone 4B de développement; à cet égard le Tribunal administratif n'examinera pas cette question dès lors que

seuls M. et Mme Soulié ont soulevé ce grief, et que leur recours doit être rejeté pour les raisons exposées ci-dessus.

La majorité de la commission a estimé que la densification du périmètre se justifiait même s'il ne subsistait que 2000 m² de terrain où elle restait effectivement possible.

c. Lors de la séance du Grand Conseil du 16 mars 2000, certains députés ont relevé que la commune avait renoncé à la densification de la zone uniquement en raison du changement de propriétaires ce qui n'était pas pertinent en matière d'aménagement du territoire (Mémorial 2000 p. 1613). La loi a finalement été adoptée en premier débat à une large majorité par 71 oui contre 23 non et une abstention.

8. Les objectifs d'urbanisme définis dans le plan directeur de 1989, le concept de l'aménagement cantonal, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000 ou encore le projet de schéma directeur cantonal, soumis dès février 2001 à l'approbation du Grand Conseil (cf. <http://www.geneve.ch/plan-directeur/welcome-2.html>) prévoient que les grandes surfaces situées à l'intérieur de l'agglomération doivent être utilisées au mieux, car elles constituent le prolongement naturel de la ville. De telles densifications permettent en effet d'éviter de déclasser les terrains situés hors de la zone à bâtir, rares dans le canton de Genève. Pour les zones villas, les parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension feront l'objet d'un déclassement dans une zone plus dense (4B, 4A voire 3 de développement) chaque fois que les conditions s'y prêteront (Plan directeur cantonal du 15 septembre 1989 p. 132). Dans le même sens, l'objectif du concept précité est d'utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur. La préférence sera donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol (<http://www.geneve.ch/plan-directeur/consult-concept.asp?num=15>).

9. a. Au vu de ce qui précède, le déclassement litigieux en quatrième zone B protégée apparaît strictement conforme aux objectifs d'urbanisme définis ci-dessus. Dès lors, c'est à juste titre que le Grand Conseil a considéré que les intérêts privés des recourants à con-

server en zone villas les parcelles en cause devaient céder le pas à l'intérêt public à une urbanisation contrôlée du territoire cantonal.

Cela est d'autant plus vrai que, comme l'a soulevé le DAEL, le secteur déclassé, outre la parcelle vierge de construction de 2000m², contient des parcelles très peu construites et qui pourraient faire l'objet d'une densification. Il en est ainsi des parcelles 2081 et 1294. Le déclassement, contrairement à l'avis de MM. Almaleh et Berthoud, présente donc bien une utilité pratique. Par ailleurs, le secteur à densifier est configuré de telle façon que les futures constructions en zone 4 B protégée respecteraient les villas déjà existantes dès lors qu'elles seraient séparées de celles-ci et non pas incluses au milieu de la zone construite. Enfin, il convient de souligner que le caractère résidentiel n'est pas modifié par la création de la zone 4B (ATF C. du 19 avril 2001).

b. MM. Almaleh et Berthoud ont soulevé divers griefs qui doivent tous être rejetés pour les raisons qui suivent :

- Les accès nécessaires pour des immeubles de plusieurs logements ont déjà fait l'objet d'un préavis positif de l'OTC dans le cadre de la délivrance de l'autorisation de construire DD 95000, ce qui démontre qu'ils sont réalisables dans le secteur déclassé. Par ailleurs, les équipements ne doivent pas être nécessairement existants au moment de l'adoption d'une mesure de planification (ATF 113 Ia 266). Un aménagement adapté à la circulation doit pouvoir être trouvé à l'occasion d'un projet concret. Ainsi, le grief du caractère dangereux de l'accès sur la route de Vandoeuvres doit-il être écarté.

- Le défaut de projet concret actuel n'est pas un grief pertinent dès lors que le changement d'affectation d'une zone n'implique pas obligatoirement l'existence d'un projet de construction.

- Quant au préavis négatif de la commune, il a été rendu à la suite du changement de propriétaires des parcelles (concernées initialement par le projet de construction de Sogetrans) et ne se fonde pas sur des considérations liées à l'aménagement du territoire de la commune; en particulier, la commune ne soutient pas que la densification de constructions par la création de

logements adaptés à la zone B protégée serait inutile. Son préavis n'a ainsi qu'une portée très limitée.

- S'agissant du grief d'esthétique, soit l'effet de muraille des futures constructions, il n'est pas fondé dès lors que tout projet devra, en raison de la qualité protégée de la zone, faire l'objet d'un préavis de la CMNS laquelle pourra critiquer un projet par hypothèse trop massif. Par ailleurs, la commission d'aménagement a pu constater sur place que la végétation pourrait être préservée, ce qui devrait permettre de fonder avantagement les immeubles dans le secteur, sans crainte d'une disproportion manifeste avec les villas avoisinantes.

Enfin, un refus de classement dans la zone à bâtir ne pouvant en principe pas fonder le droit à une indemnité pour expropriation matérielle (ATF 125 II 431; A. et B. du 8 mars 2001 - 1A.98/2000), il en est a fortiori de même lorsqu'il s'agit d'un classement dans une zone à bâtir comportant un taux d'utilisation du sol plus important, dont il résulte une plus-value pour les propriétaires concernés.

10. a. L'article 43 alinéa 1 OPB énumère les degrés de sensibilité à appliquer dans les diverses zones d'affectation. L'autorité compétente, dans la procédure permettant l'attribution de ces degrés, doit examiner si la zone concernée, telle qu'elle est définie dans les instruments d'aménagement du territoire, est une zone qui requiert une protection accrue contre le bruit (art. 43 al. 1 let. a OPB), une zone où aucune entreprise gênante n'est autorisée (art. 43 al. 1 let. b OPB), une zone où sont admises des entreprises moyennement gênantes (art. 43 al. 1 let. c OPB), ou encore une zone où sont admises des entreprises fortement gênantes (art. 43 al. 1 let. d OPB); suivant les cas, les degrés I, II, III ou IV devront respectivement être appliqués. Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est assez limité à ce propos, vu les définitions de l'art. 43 al. 1 OPB (ATF 120 Ib 287 consid. 2c/bb p. 295, ATF A. et B. du 16 janvier 2001 - 7A.277/2000).

b. Selon l'article 43 alinéa 1 lettres a et b OPB, le degré de sensibilité II est attribué aux zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation, et le degré de sensibilité I dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment dans les zones de détente.

c. En tant qu'elle concerne une zone vouée à l'habitation, l'attribution du degré II au secteur en cause correspond en tous points à l'article 43 OPB; le Grand Conseil n'a donc pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en fixant une tel degré de sensibilité.

11. En conséquence, la loi 7830 doit être confirmée et les recours de MM. Almaleh et Berthoud rejetés.

B. recours contre la décision de la commission de recours du 16 juin 2000

12. Selon l'article 17 LaLAT, lorsqu'une modification du régime des zones paraît nécessaire, le département peut, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réslisation d'équipements publics, refuser une autorisation de construire prescrite par l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Il ne peut s'écouler plus de 24 mois entre la décision de refus et l'approbation du projet de modification du régime des zones par le Grand Conseil, la mise à l'enquête publique du projet devant intervenir dans les 12 mois à compter de la décision de refus. A défaut, et sous réserve de l'application d'autres lois, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone existante. Le délai précité est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure de modification du régime des zones; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal.

13. L'application de l'article 17 LaLAT ne suppose pas que le processus législatif soit déjà engagé. Il suffit d'après le texte légal, qu'une modification du régime des zones paraisse nécessaire. Dès cette nécessité constatée, et sans qu'il soit besoin que les intentions se soient déjà concrétisées dans un texte, une intervention est donc possible sur la base de l'article 17 LaLAT. Il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés par le projet de loi (ATF n.p. P. du 20 avril 1990).

14. a. Le 2 février 1999, soit le jour du refus du DAEL de délivrer les autorisations de construire DD 95682 et LER 2416 à respectivement MM. Andersen et Almaleh, le

projet de loi 7830, déposé par le Conseil d'Etat, avait déjà fait l'objet d'une publication dans la FAO (le 11 mars 1998). La loi a ensuite été adoptée le 16 mars 2000 et promulguée le 12 mai 2000, soit dans le délai de 24 mois imposé par l'article 17 précité.

Par ailleurs, le projet de construction d'une villa sur la parcelle 2810 située au centre du secteur déclassé est de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme du secteur litigieux dès lors qu'il empêcherait la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements c'est-à-dire des constructions destinées à la zone 4 B (art. 19 al. 2 LaLAT).

Les conditions d'application de l'article 17 LaLAT sont donc remplies. En particulier, cet article n'exige pas l'existence d'un projet de construction concret. En conséquence, le projet de construction d'une villa sur la parcelle 2810 de M. Andersen ne saurait être autorisé.

b. Il en est de même du projet de création d'un chemin d'accès pour la villa de M. Almaleh dès lors que cet accès ne s'inscrit pas dans le cadre d'un projet compatible avec la construction de maisons d'habitation comportant plusieurs logements.

15. Au vu de ce qui précède, le recours du DAEL doit être admis et la décision de la commission de recours annulée.

16. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 8'000.- sera infligé à MM. Almaleh, Berthoud ainsi qu'à M. et Mme Soulié, pris conjointement et solidairement. Aucune indemnité ne sera allouée.

17. En tant que l'application de l'article 43 OPB est en jeu, la voie de recours de droit administratif est ouverte (ATF A. et B. du 16 janvier 2001 - 1A.277/2000).

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours
interjetés :

le 9 juin 2000 par Messieurs

Roberto Almaleh et Bernard Andersen contre la loi 7830 adoptée par le Grand Conseil le 16 mars 2000 (A/640/2000);

le 9 juin 2000 par Monsieur Antoine Berthoud contre la loi 7830 adoptée par le Grand Conseil le 16 mars 2000 (A/641/2000);

le 13 juin 2000 par Monsieur Raphaël et Madame Christine Soulié contre la loi 7830 adoptée par le Grand Conseil le 16 mars 2000 (A/647/2000);

le 21 juillet 2000 par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement contre la décision de la commission de recours en matière de constructions du 16 juin 2000 (A/854/2000);

préalablement :

joint les causes A/640/2000, A/641/2000, A/647/2000 et A/854/2000;

au fond :

rejette les recours de MM. Almaleh et Andersen (A/640/2000), de M. Berthoud (A/641/2000) et de M. et Mme Soulié (A/647/2000);

admet le recours du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (A/854/2000);

annule la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 16 juin 2000;

met à la charge de MM. Almaleh, Andersen, Berthoud et de M. et Mme Soulié, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 8'000.-;

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,

auprès du Tribunal fédéral des assurances. Le délai ne peut être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral des assurances, Adligenswilerstrasse 24, 6006 Lucerne;

communiqué le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat de MM. Roberto Almaleh et Bernard Andersen, à M. Antoine Berthoud, à Me François Dugast, avocat de M. et Mme Soulié, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, au Grand Conseil, à la Commune de Vandoeuvres, au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et à l'Office fédéral du développement territorial.

Siégeants : M. Schucani, président, M. Thélin, Mmes Bonnefemme-Hurni et Bovy, M. Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le président :

V. Montani

D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci