RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/845/2004-GC **ATA/621/2004**
A/846/2004-GC **ATA/622/2004**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 5 août 2004

dans la cause

ASSOCIATION DES RIVERAINS X_____
Madame et Monsieur M_____
Madame et MonsieurV_____

et

Madame et Monsieur G_____
Madame GO_____

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. a. En avril 2001, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) a refusé une requête en autorisation de construire trois villas sur l'une des parcelles du périmètre du « Plantin » au motif que ce quartier, situé entre deux zones industrielles, devait à terme changer de vocation et être destiné à des activités.

   b. C'est dans ce contexte que le département a établi le 22 février 2002 un plan no 29232, devenu depuis lors le plan no 29232-526, ayant pour objet la modification des limites de zones sur le territoire de la commune de _____, au lieu-dit « Au Plantin » prévoyant la création d'une zone de développement industrielle et artisanale à laquelle un degré de sensibilité (DS) IV au sens de l'ordonnance sur la protection du bruit du 15 décembre 1986 (OPB – RS 814.41) était attribué.

   c. Le périmètre en question est situé entre la route de _____ et la rue du _____, feuilles 33, 36 et 40 de la commune de _____. Composé de 71 parcelles, dont la majorité appartiennent à des propriétaires privés et 22 à l'Etat de Genève, il représente une superficie de 62'210m2. Placé en zone de fonds 5 (villas), le périmètre est enclavé entre la zone de développement industrielle et artisanale au sud et à l'ouest et la zone aéroportuaire à l'est. Au nord, au-delà de la route de _____, il est bordé par la zone de verdure du jardin alpin et la zone artisanale de Riantbosson.

   L'ensemble du périmètre est fortement exposé aux nuisances sonores de l'aéroport et de la route de _____. Les valeurs limites d'immission pour un DS II -applicable en principe pour toutes les zones d'habitation – sont largement dépassées. Le département en a conclu que, malgré certaines qualités architecturales et paysagères du site, le périmètre du Plantin ne se prêtait plus à l'habitation.

   De plus, le site bénéficie d'une excellente accessibilité (autoroute, future ligne de tram Cornavin-Cern, ligne du RER).

2. L'ensemble des services concernés au sein du département ont préavisé favorablement le projet.

3. En avril 2002 le projet a été soumis à une enquête publique.

   Il a soulevé les observations d'un grand nombre de propriétaires résidents dans le secteur concerné ainsi que le dépôt d'une pétition comptant quelque 1300 signatures. De manière générale, les opposants estimaient que l'OPB ne faisait pas obstacle à la construction de villas sur les parcelles du périmètre du Plantin. Le bruit lié à l'aéroport allait en diminuant. De plus, le changement de zone entraînerait la perte de valorisation des parcelles.

4. A l'issue de l'enquête publique, le dossier a été transmis au Conseil municipal de la commune de _____, lequel en date du 10 décembre 2002 a accepté la modification du régime des zones proposée, refusant en cela de suivre le préavis de sa commission d'urbanisme.

5. Le 16 avril 2003, le Conseil d'Etat a soumis le projet de loi 8986 (ci-après : PL 8986) modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de _____ (création d'une zone de développement industrielle et artisanale au lieu-dit « Au Plantin ») au Grand Conseil de la République et canton de Genève.

L'exposé des motifs précise que le déclassement projeté s'intègre dans l'élaboration d'un plan directeur réalisé conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI - L 1 45).

6. La procédure d'opposition s'est ouverte le 2 mai 2003.

Bon nombre de propriétaires et résidents du chemin de la Ramée et de l'avenue du _____ ont manifesté leur opposition. L'association des riverains X_____ ainsi que l'association Y_____, association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement, ont également manifesté leur désaccord avec le projet.

7. Le 6 janvier 2004, la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le PL 8986-A a déposé son rapport recommandant l'acceptation du projet de loi.

La commission a retenu l'inaptitude à l'habitat du secteur en cause. La modification de zones proposée constituait une première mesure de planification conforme aux buts, principes et procédures de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin l979 (LAT - RS 700.1). Cette mesure avait pour effet de ranger des terrains dont l'appartenance à la zone à bâtir n'était pas contestable, puisqu'ils étaient déjà largement bâtis (art. 36 al. 3 LAT), dans une catégorie adéquate de zone à bâtir. La mise en œuvre de la zone de développement industrielle et artisanale prévue par le projet de loi aurait lieu progressivement, les règles d'une future urbanisation étant déterminées par un plan directeur conforme à la LGZDI. Pour permettre l'acquisition des terrains concernés autrement que de gré à gré, l'Etat de Genève ne bénéficierait que du droit de préemption résultant de l'article 10 LGZDI. Cas échéant, les propriétaires auraient droit à une pleine indemnité d'expropriation au sens de l'article 26 alinéa 2 de la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (A 2 00). Les conditions fixées par l'article 21 alinéa 2 LAT étaient réunies, de telle sorte que l'adaptation des limites de zones n'était pas constitutive d'une violation du principe de la bonne foi par les autorités. Enfin, la question des éventuelles moins-values ou plus-values générées par une mesure d'aménagement du territoire était irrelevante dans le cadre du projet de loi.

8. En date du 12 mars 2004, le Grand Conseil a rejeté, dans la mesure où elles étaient recevables, les oppositions et adopté la loi 8986.

Publiée dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 26 mars 2004, cette loi n'a fait l'objet d'aucun référendum cantonal.

9. L'arrêté de promulgation du 12 mai 2004 a été publié dans la FAO du 14 mai 2004. Il indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

10. a. Le 24 avril 2004, l'association des riverains X_____ (ci-après : l'association), sous la plume de MM. B_____ et M_____, a déclaré déposer un recours contre la loi 8986.

Le recours, dépourvu de toute motivation, ne contenait pas de conclusions.

b. Par courrier du même jour, Madame et Monsieur M_____ ont également saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la loi précitée. Ils se sont insurgés contre le droit de préemption accordé à l'Etat de Genève qui générait une moins-value de leur parcelle d'une part. La création projetée ne ferait qu'augmenter les charges sonores d'autre part.

c. Le 5 mai 2004, Madame et Monsieur V_____ ont également saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la loi précitée. Celle-ci ne ferait qu'augmenter les nuisances, notamment sonores. Le Conseil d'Etat justifiait le changement de zone par la protection des personnes, mais en réalité il initiait une démarche générant des perturbations directes et indirectes supplémentaires, en contradiction avec l'OPB et la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). Il n'y avait pas d'intérêt public au changement de zone. Enfin, la modification des limites de zone avait pour conséquence d'entraîner une moins-value des terrains situés dans le périmètre.

d. Ces trois recours font l'objet d'une seule procédure ouverte sous no A/845/2004.

11. Par acte du 20 avril 2004, mis à la poste le 24 du même mois, Madame et Monsieur G_____ ainsi que Madame GO_____ ont saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la loi 8986. Ils ont repris les mêmes arguments que ceux développés par les époux V_____.

Une procédure a été ouverte sous no A/846/2004.

12. Le Grand Conseil a répondu aux recours le 11 juin 2004.

a. La loi 8986 était la conséquence de la constatation que le périmètre du « Plantin » était impropre à l'habitat et qu'il convenait donc de l'incorporer en zone de développement industrielle et artisanale.

b. La compétence du Tribunal administratif, sauf exception légale, ne s'étendait pas aux griefs d'opportunité, qui devaient être déclarés irrecevables. A cet égard, l'article 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30) ne prévoyait aucune exception à l'article 61 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

c. L'article 22 LPE restreignait les possibilités d'édifier des maisons d'habitation ou des lieux de travail dans les secteurs exposés au bruit, lorsque les valeurs limites d'immission (ci-après : VLI) étaient dépassées. Sur l'ensemble du périmètre du « Plantin » les courbes de bruit CB2000 faisaient apparaître, par rapport aux VLI du DS II, un dépassement de l'ordre de 5 à 10 décibels pendant la tranche horaire de 06 à 22 heures. Par rapport aux VLI de DS III, elles étaient elles aussi largement dépassées (notamment entre 4 et 10 décibels entre 22 et 23 heures). Ces considérations, valables pour la partie du périmètre la plus éloignée de l'axe de l'aéroport et donc la moins exposée aux bruits, valaient pour les parcelles sises au chemin de la _____ et, notamment, celle de Mme et M. M_____ pour lesquelles les VLI correspondant au DS II étaient alors dépassées de jour de 7 à 8 décibels, lors de la première heure nocturne de 6 à 7 décibels et lors de la deuxième période nocturne de 6 à 7 décibels. Même la valeur d'alarme était dépassée de jour de 2 à 3 décibels. Compte tenu des dépassements de cette importance, le droit fédéral excluait la délivrance d'autorisations de construire portant sur des locaux destinés au logement à l'intérieur du secteur concerné. L'inaptitude à l'habitat de ce secteur remontait à plus de 30 ans. L'évolution de la législation dans les matières d'aménagement du territoire et de protection contre le bruit avait conduit à l'adoption par le Grand Conseil le 21 septembre 2001 d'un plan directeur cantonal, approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2003, qui prévoyait en particulier le déclassement du secteur de « la Ramée-Plantin » en zone de développement industrielle et artisanale.

d. La modification du régime proposée par la loi 8986 constituait une première mesure de planification conforme aux buts, principes et procédures de la LAT. En effet, l'article 3 alinéa 3 lettre a LAT commandait de ne pas affecter à de l'habitat les secteurs soumis à des nuisances excessives et impossibles à assainir, mais de les réserver à des zones compatibles avec ces nuisances. En situant en zone de développement industrielle et artisanale, plutôt qu'en confirmant une zone villas, un secteur très fortement exposé aux bruits, en contiguïté d'une zone industrielle, le long d'une voie urbaine structurante, manifestement impropre à l'habitat, en application du droit de l'environnement, la modification des limites de zones visée par la loi querellée mettait très précisément en œuvre ces principes.

e. Les intérêts avancés par les recourants, à savoir une possible augmentation des nuisances sonores d'une part, et une éventuelle perte de valeur de leur terrain d'autre part ne résistaient pas à l'analyse.

En réponse au premier argument, le Grand Conseil rappelait que la mise en œuvre de la zone discutée aurait lieu progressivement et que les règles d'une future urbanisation serait déterminée dans une étape ultérieure par un plan directeur réalisé conformément aux dispositions de l'article 2 LGZDI.

Quant à la question des éventuelles moins-values ou plus-values générées par une mesure d'aménagement du territoire, elle était étrangère à la procédure en question qui avait pour seul objet de contrôler la conformité d'une mesure d'aménagement particulière au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

EN DROIT

1. a. Le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours dirigés contre des lois par lesquelles le Grand Conseil adopte les plans de zones (art. 35 al. 1 LALAT). Le délai pour interjeter recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation (art. 35 al. 2 LALAT).

En l'espèce, tous les recours ont été interjetés devant la juridiction compétente et en temps utile. Ils sont donc recevables de ce point de vue.

b. En tant que propriétaires voisins dont les biens-fonds sont situés à proximité immédiate de la zone considérée, les recourants ont qualité pour agir, conformément aux articles 33 alinéa 3 lettre a LAT et 60 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

c. Toutefois, selon l'article 35 alinéa 4 LALAT, pour que le recours soit recevable, les recourants doivent avoir préalablement utilisé la voie de l'opposition. Tel est le cas en l'espèce. Ils sont donc également recevables de ce point de vue là.

d. De même, l'association est habilitée à recourir, non pas en vertu de l'article 36 chiffre 5 alinéa 3 LALAT, mais bien parce qu'il s'agit du recours d'une association dont les statuts prévoient la défense des intérêts de ses membres et dont la majorité des membres aurait, à titre individuel, la qualité pour recourir (ATF 113 Ib 365 ; ATA/174/2001 du 13 mars 2001).

Ce nonobstant, le recours de l'association sera déclaré irrecevable dans la mesure où il ne respecte pas les exigences de forme de l'article 65 LPA. Il est en effet dépourvu aussi bien de motivation que de conclusions.

2. Selon l'article 35 alinéa 5 LALAT, la LPA est applicable aux plans adoptés par le Grand Conseil.

3. L'article 70 LPA permet à l'autorité, d'office ou sur requête, de joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une

cause juridique commune. En l'espèce, les recourants se réfèrent à un même complexe de faits et contestent la même loi, de sorte que leurs recours seront joints.

4. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu dans la mesure où la transgression de ces principes constitue une violation du droit. 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 p. 484). Le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (art. 61 al. 2 LPA; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées ; ATA/891/2003 du 2 décembre 2003).

5. 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).

6. 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.

7. a. En l'espèce, les parcelles en cause ont été affectées à la zone villas le 19 décembre 1952, date à laquelle la cinquième zone a été scindée en zone agricole d'une part et villas d'autre part. Depuis cette date, il y a lieu d'admettre que la situation relative à l'aménagement du territoire dans le canton de Genève s'est sensiblement modifiée, 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 selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

b. La loi 8986 a fait l'objet d'un examen approfondi par la commission d'aménagement qui s'est réunie à quatre reprises, a auditionné les opposants au projet, le directeur de la fondation pour les terrains industriels et les représentants de la commune de _____.

Treize commissaires sur quinze se sont déclarés favorables au projet, deux d'entre eux se sont abstenus. Aucun commissaire ne s'y est opposé.

8. Les objectifs d'urbanisme définis dans le plan directeur de 1989, le concept de l'aménagement cantonal, constitué de fiches de projets et de mesures ainsi que d'une carte, concrétisé dans le nouveau plan directeur cantonal de 2001, prévoient de créer, dans les cas qui s'y prêtent, de nouvelles zones de développement sur certains

secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas. L'on retrouvait déjà une adaptation de la zone à bâtir dans les zones de bruit A et B de l'aéroport dans le plan directeur cantonal de 1989, lequel prévoyait des modifications progressives des zones afin de rendre leur affectation compatible avec les prescriptions fédérales des zones de bruit. Le plan directeur cantonal a repris les objectifs précédemment poursuivis en préconisant les modifications progressives des zones, afin de rendre leur affectation compatible avec les prescriptions fédérales, Ainsi, la fiche 2.03 prévoit expressément la densification de la cinquième zone (villas) par la modification du régime des zones, en particulier, dans les cas qui s'y prêtent, la création de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas. La fiche 2.09 est consacrée aux zones industrielles et artisanales. Au nombre des mesures proposées et des études à entreprendre fiG_____ent celle de la Ramée-Plantin-_____.

Sur le plan cantonal, il y a donc une volonté clairement exprimée de densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée en tenant compte de leur lieu de situation et de leur environnement et de leur attribuer une affectation respectueuse du droit fédéral.

9. Au vu de ce qui précède, le déclassement litigieux en zone de développement industrielle et artisanale 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 conserver en zone villas les parcelles en cause devaient céder le pas à l'intérêt public à une utilisation contrôlée du territoire cantonal.

Cela est d'autant plus vrai qu'en l'espèce le périmètre concerné doit être considéré comme impropre à l'habitat au regard du droit fédéral et, en particulier, de l'OPB. Si l'on ne peut pas nier l'évolution particulièrement complexe du statut juridique des terrains englobés dans ce qui était autrefois le système des zones NNI, le cadre juridique est aujourd'hui formé par l'article 22 LPE et la nouvelle annexe 5 de l'OPB, adoptée par le Conseil fédéral le 30 mai 2001 et entrée en vigueur le 1er juin 2001. Que l'on applique l'article 43 alinéa 1 lettre b OPB (DS II attribué à la zone villas) ou 43 alinéa 2 OPB (déclassement d'un DS par voie dérogatoire pour les parcelles déjà exposées aux bruits), la charge sonore actuellement subie par les terrains du périmètre concerné est largement supérieure aux VLI du DS II, voire du DS III. Cet élément n'est d'ailleurs pas contesté en tant que tel par les recourants.

10. Les recourants contestent par ailleurs l'existence d'un intérêt public poursuivi à la loi querellée.

Cet argument n'est pas fondé. D'une part, et comme vu précédemment, la modification du régime des zones proposés par la loi querellée constitue une première mesure de planification conforme à l'article 3 alinéa 3 LAT qui préconise notamment de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail

(let. a) ainsi que de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, tels que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (let. b).

Comme vu ci-dessus, la zone concernée est voisine de l'aéroport de Genève-Cointrin et il n'existe aucune mesure technique permettant de limiter le bruit aérien. La loi querellée constitue une mesure adéquate en ce qu'elle a pour effet de ranger des terrains dont l'appartenance à la zone à bâtir n'est pas contestable puisqu'ils sont déjà largement bâtis (art. 36 al. 3 LAT) dans une catégorie idoine de zone à bâtir. De plus, cette loi répond à un autre intérêt public évident, à savoir la mise à disposition progressive de surfaces destinées à l'industrie et à l'artisanat dont le besoin est patent (cf. dans ce sens les déclarations du directeur de la fondation des terrains industriels devant la commission d'aménagement).

11. Les recourants se plaignent encore du fait que le déclassement entraînera une moins-value de la valeur de leur terrain.

Ce grief est exorbitant à l'objet du litige qui est limité au contrôle de la conformité de la mesure d'aménagement au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Il sera néanmoins rappelé aux recourants que, de jurisprudence constante, des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité (ATA/174/2001 du 13 mars 2001).

Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce toutes ces conditions sont réunies. Dès lors, une éventuelle atteinte à la garantie de la propriété, si elle était avérée, serait admissible.

12. Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

Un émolument de procédure de CHF 4'000.- sera mis à la charge des recourants, conjointement et solidairement entre eux.

* * * *

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

préalablement :

prononce la jonction des procédures A/845/2004 et A/846/2004 ;

à la forme :

déclare irrecevable le recours interjeté le 24 avril 2004 par l'association des riverains X_____ contre la loi du 12 mars 2004 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de _____ (création d'une zone de développement industrielle et artisanale) au lieu-dit « Au Plantin » (8986) ;

déclare recevable les recours interjetés le 24 avril 2004 par Madame et Monsieur M_____, le 5 mai 2004 par Madame et Monsieur V_____, le 20 avril 2004, mais remis à un office postal le 24 avril 2004, par Madame et Monsieur G_____ et Madame GO_____ contre la loi du 12 mars 2004 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de _____ (création d'une zone de développement industrielle et artisanale) au lieu-dit « Au Plantin » (8986) ;

au fond :

rejette les autres recours en tant qu'ils sont recevables ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 4'000.-;

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, 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 l'association des riverains X_____, à Madame et Monsieur M_____, à Madame osa et Monsieur V_____, à Madame et Monsieur G_____, à Madame GO_____, au Grand Conseil ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial à Berne.

Siégeants :

Mme Bovy, présidente, MM. Paychère, Schucani, Thélin, juges, M. Bellanger, juge suppléant.

Au nom du Tribunal Administratif :

la greffière-juriste adj.:	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :