Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.9/2005 / 1P.17/2005 /col

Arrêt du 4 août 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aeschlimann et Fonjallaz.
Greffier: M. Jomini.

Parties
les consorts A._____,
recourants,
tous représentés par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat,

contre

Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, case postale 22, 1211 Genève 8,
Tribunal administratif de la République et canton
de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
permis de construire,

recours de droit administratif (1A.9/2005) et recours
de droit public (1P.17/2005) contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du 16 novembre 2004.

Faits:
A.
Les consorts A._____ sont copropriétaires de la parcelle n°563 du registre foncier, sur le territoire de la commune de Genthod. Ce bien-fonds, d'une surface totale de 5'754 m2, a été classé dans la 5e zone (zone de villas) du plan d'affectation annexé à la loi cantonale genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT); il se trouve également, depuis 1988, dans le périmètre d'une zone de développement 4B, destinée à des activités sans nuisances (plan de zone n°27830). Le 2 septembre 1992, le Conseil d'Etat a adopté le plan localisé de quartier (PLQ) n°28390, dont le périmètre général correspond à celui de la parcelle n°563. Ce plan délimite trois périmètres d'implantation pour des constructions principales, destinées à des activités sans nuisances, avec un étage sur rez-de-chaussée; il prévoit en outre un périmètre d'implantation pour une construction annexe (destinée, selon la légende du PLQ, à la circulation verticale) ainsi qu'un garage souterrain de trente places. Le degré de sensibilité III est attribué au périmètre du PLQ.
B.
En 2000, les consorts A._____ ont soumis au département cantonal de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL; ci-après: le département cantonal) un projet de construction de huit villas sur leur parcelle. Cette démarche était une demande de renseignements, au sens de l'art. 5 al. 4 de la loi cantonale sur les constructions et les installations diverses (LCI), qui a été enregistrée comme telle (DR 17453). Le département a adressé aux consorts A._____, le 14 décembre 2000, une réponse positive assortie de diverses conditions, notamment celle-ci: "Une autorisation définitive ne pourra être déposée avant l'abrogation du PLQ [n°28390], actuellement en cours de procédure".

C.
En 2003, les consorts A._____ ont adressé au département cantonal une demande d'autorisation définitive de construire pour huit villas, soit six villas mitoyennes et deux villas individuelles, réparties sur l'ensemble de leur parcelle n°563 (procédure DD 98604-7). Après avoir consulté les services concernés de l'administration cantonale, le département cantonal a, par une décision prise le 27 janvier 2004, refusé l'autorisation. Le projet a été considéré comme non conforme à l'art. 2A de la loi générale sur les zones de développement (LGZD), avec la motivation suivante:
"La parcelle sur laquelle sont prévues les villas est comprise dans le périmètre du plan localisé de quartier n°28390, adopté le 2 septembre 1992, qui est toujours en vigueur. Or, les villas projetées ne correspondent ni par leur destination, ni par leur implantation, au plan localisé de quartier précité. Ce dernier prévoit, en effet, des constructions à destination d'activités sans nuisances, de sorte que le projet ne satisfait pas aux objectifs de la zone de développement tels qu'exprimés par le plan susmentionné.

C'est le lieu de rappeler que, suite à l'évolution de la jurisprudence et de la réglementation, notamment l'entrée en vigueur, le 1er juin 2001, de valeurs plus restrictives pour l'annexe 5 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), il n'est plus envisageable d'abroger le PLQ n°28390 et le plan de zone n°27830, comme cela avait été évoqué lors de l'instruction de la DR 17453, au profit d'une zone résidentielle. En effet, les valeurs d'exposition au bruit sur la parcelle considérée dépasseraient largement les valeurs limites d'immission pour une zone résidentielle, de sorte que la construction de villas ne pourrait qu'être refusée au titre de l'art. 31 OPB."
D.
Contestant cette décision, les consorts A._____ se sont pourvus en vain devant la Commission cantonale de recours en matière de constructions, laquelle a rendu son prononcé le 22 juin 2004. Ils ont ensuite recouru auprès du Tribunal administratif cantonal, en concluant à l'annulation de la décision du département cantonal et à l'octroi de l'autorisation requise. Le Tribunal administratif a rejeté ce recours par un arrêt rendu le 16 novembre 2004. En substance, il a considéré qu'en vertu du droit cantonal, les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement devaient être conformes aux plans localisés de quartier en vigueur, seules des dérogations mineures étant admissibles; or le projet litigieux s'écarte fondamentalement des prescriptions du PLQ n°28390, qui n'a finalement pas été abrogé. Dans ces conditions, l'autorisation a été refusée à juste titre par le département cantonal. Le Tribunal administratif s'est également prononcé sur l'argument, retenu par ce département, selon lequel les nuisances sonores provoquées par le trafic aérien seraient trop importantes pour permettre la construction de bâtiments destinés à l'habitation. Il a considéré que, compte tenu des exigences des art. 22 LPE (RS
814.01) et 31 OPB (RS 814.41) pour l'octroi de permis de construire dans les zones affectées par le bruit, le dépassement des valeurs limites (valeurs limites d'immissions, VLI) ne pouvait être qualifié de faible et qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la possibilité d'une dérogation à ces exigences selon l'art. 31 al. 2 OPB, cette question n'étant pas pertinente en l'espèce dans la mesure où le projet n'est de toute façon pas conforme au plan localisé de quartier. Le Tribunal administratif a enfin rejeté le grief d'inégalité de traitement par rapport aux propriétaires de parcelles voisines ayant obtenu du département cantonal l'autorisation de construire des bâtiments d'habitation.
E.
Agissant par la voie du recours de droit administratif et par celle du recours de droit public - les deux recours étant présentés dans le même acte -, les consorts A._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Dans le cadre du recours de droit administratif, ils concluent en outre à l'annulation de la décision du département cantonal et à ce qu'il leur soit donné acte qu'ils sont en droit de réaliser les constructions prévues sur les plans du dossier DD 98604-7. A titre subsidiaire, ils demandent le renvoi de l'affaire au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
Les recourants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 36 Cst.). Pour l'essentiel, ils font valoir que l'élément caractéristique de la zone de développement serait la "superposition" de cette zone à une zone ordinaire (la 5e zone, ou zone de villas); le propriétaire conserverait donc le droit, après l'adoption d'un plan localisé de quartier concrétisant le régime de la zone de développement, d'élaborer un projet conforme à l'une ou l'autre des deux zones "superposées". Le refus d'appliquer, en l'espèce, la réglementation de la zone ordinaire serait donc dépourvu de base légale, contraire à l'intérêt

public et disproportionné. Par ailleurs, faute de cadastre de bruit (pour les immissions provenant de l'Aéroport International de Genève) satisfaisant aux exigences du droit fédéral, et également faute d'un plan d'attribution des degrés de sensibilité, le bruit du trafic aérien ne pourrait pas constituer un motif de refus de l'autorisation de construire. Les recourants se prévalent enfin de l'égalité (art. 8 Cst.) et de la bonne foi (art. 9 Cst.), en se référant aux autorisations de construire délivrées à leurs voisins et à une prétendue volte-face du département cantonal
après sa réponse à la demande de renseignements DR 17453.
Le département cantonal conclut au rejet des recours de droit administratif et de droit public, dans la mesure où ils sont recevables.
Le Tribunal administratif s'en rapporte à justice.
L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a été invité à donner son avis sur le recours de droit administratif (cf. art. 110 al. 2 OJ). Cet avis a été communiqué aux consorts A._____, qui ont déposé des déterminations sur cette écriture ainsi que sur la réponse du département cantonal; ils n'ont pas modifié leurs conclusions.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Il y a lieu de joindre le recours de droit administratif 1A.9/2005 et le recours de droit public 1P.17/2005 pour statuer en un seul arrêt.
2.
En raison de la règle de la subsidiarité du recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ), il convient de traiter en premier lieu le recours de droit administratif.
2.1 L'acte à l'origine de la contestation est une décision administrative de refus d'une autorisation de construire dans la zone à bâtir. Or il résulte de l'art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre une décision prise en dernière instance cantonale à ce sujet. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à une telle autorisation de construire fasse l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement est en jeu (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). En pareil cas, on est en présence d'une décision fondée non seulement sur la législation cantonale en matière d'aménagement du territoire ou de police des constructions, mais également sur le droit public fédéral au sens de l'art. 5 al. 1 PA. Par conséquent, dans cette mesure, les règles de la procédure de recours de droit administratif s'appliquent (art. 97 ss OJ). Les propriétaires du terrain concerné ont qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ).
2.2 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif s'est prononcé sur la portée des règles du droit fédéral de la protection de l'environnement qui posent, pour les autorisations de construire, des conditions supplémentaires à celles du droit de l'aménagement du territoire (cf. art. 22 al. 3 LAT) dans les zones affectées par le bruit (art. 22 LPE, art. 31 OPB). Il a considéré que ces dispositions s'appliquaient au projet des recourants, que la construction d'habitations présupposait que les valeurs limites d'immissions (fixées par l'annexe 5 de l'OPB, dans sa teneur du 30 mai 2001) ne fussent en principe pas dépassées, et qu'en l'occurrence le dépassement ne pouvait pas être qualifié de faible. Le Tribunal administratif a cité la clause de l'art. 31 al. 2 OPB qui permet une dérogation "pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant"; il a toutefois considéré que l'examen de cette condition n'était pas pertinent, dans la mesure où le projet n'est de toute façon pas conforme au plan localisé de quartier.
Il apparaît ainsi clairement que les considérations du Tribunal administratif au sujet de la portée, dans le cas particulier, des normes fédérales sur la protection contre le bruit ne sont pas décisives, en d'autres termes qu'elles sont un simple obiter dictum. La non-conformité au plan localisé de quartier est, pour l'autorité judiciaire cantonale, un motif suffisant pour refuser l'autorisation de construire. Comme cela sera exposé ci-dessous dans le cadre du recours de droit public, les recourants rétorquent que d'autres règles cantonales d'aménagement du territoire auraient dû être appliquées, auxquelles leur projet de construction de villas serait conforme - et partant qu'il faudrait également examiner le respect des exigences des art. 22 LPE et 31 OPB -, mais ils ne prétendent pas que la réglementation de ce plan spécial entraverait, en tant que telle, l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement et qu'elle devrait être abrogée pour ce motif. D'après leurs griefs, ils soutiennent en réalité que le Tribunal administratif aurait dû prendre en considération d'autres critères dans son obiter

dictum, à savoir l'absence de cadastre de bruit (cf. art. 37 OPB) ainsi que l'absence d'attribution conforme au droit
fédéral des degrés de sensibilité au bruit (cf. art. 43 et 44 OPB). Dès lors que ces critiques ne se rapportent pas à l'application des normes d'aménagement du territoire qui, selon l'arrêt attaqué, constituent l'élément décisif ou le véritable fondement du refus de l'autorisation de construire, il n'y a pas lieu de les examiner. Il s'ensuit que le recours de droit administratif est irrecevable.
3.
Le Tribunal fédéral est également saisi d'un recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ). Ce recours, qui a été formé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ) par les propriétaires fonciers requérants de l'autorisation litigieuse - lesquels ont un intérêt juridiquement protégé, au sens de l'art. 88 OJ, à contester le refus de cette autorisation -, est manifestement recevable. Il y a lieu d'entrer en matière.
4.
Dans le cadre du recours de droit public, les recourants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), en faisant valoir que les conditions de l'art. 36 Cst., pour les restrictions de ce droit fondamental, ne sont pas réalisées. Ils se plaignent en premier lieu de l'absence d'une base légale (cf. art. 36 al. 1 Cst.) pour refuser une autorisation de construire conforme à la zone de villas (5e zone), l'une des "zones ordinaires" du plan (général) d'affectation du canton (cf. art. 12 al. 2 et 3, art. 18 ss LaLAT). Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir uniquement examiné la conformité de leur projet aux prescriptions de la zone de développement 4B et du plan localisé de quartier, sans prendre en considération le fait que la zone ordinaire continuait, selon eux, à déployer ses effets juridiques.
4.1 Le Tribunal administratif a en effet considéré que le projet litigieux devait être examiné au regard de la réglementation du plan localisé de quartier n°28390, qui a "force obligatoire et contraignante pour les autorités". Celui-ci prévoit trois immeubles destinés à des activités sans nuisances, alors que le projet des recourants tend à l'édification de villas (au demeurant hors des périmètres d'implantation définis par le PLQ).
Le plan localisé de quartier, instrument régi par des lois cantonales spéciales en matière d'aménagement du territoire - la loi générale sur les zones de développement (LGZD), la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) - et dont l'adoption est de la compétence du gouvernement cantonal, est un plan destiné à définir l'affectation d'une partie d'une zone de développement (art. 1, art. 2 al. 1 let. a LGZD). En tant que plan d'affectation, le plan localisé de quartier est par principe obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT). Les recourants ne contestent pas la base légale de cet instrument. Quant au contenu du PLQ n°28390, il n'est lui-même pas en cause, les recourants admettant que, selon la législation cantonale, un tel instrument puisse notamment définir "le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire" (art. 3 al. 1 let. a LGZD). En outre, les recourants déclarent d'emblée que leur projet n'est "manifestement" pas conforme à la réglementation de ce plan spécial.
Les recourants prétendent toutefois que, selon le droit cantonal, la réglementation de la zone ordinaire, qui n'a pas été abrogée par l'adoption de la zone de développement 4B - les zones de développement n'étant pas des zones ordinaires selon le droit cantonal (cf. art. 12 al. 2 let. a et b LaLAT) - et qui subsiste comme "zone de fond" ou "zone primaire", serait encore applicable, le propriétaire concerné pouvant choisir entre deux régimes juridiques. En l'occurrence, les recourants font valoir que leur projet est conforme à l'affectation de la 5e zone, zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT), et que le Tribunal administratif a refusé à tort de tenir compte de ce régime légal. La restriction dont les recourants se plaignent consiste à leur imposer les règles d'urbanisation du PLQ n°28390, lequel admet la construction de plusieurs bâtiments destinés à "des activités sans nuisances" (avec un indice d'utilisation de 0.25 au maximum, selon la légende du plan), plutôt que les règles de la 5e zone. Le premier régime serait, d'après les recourants, moins favorable. On ne saurait toutefois y voir, en comparaison avec la réglementation de la zone ordinaire, une restriction grave du droit de propriété. Aussi le
Tribunal fédéral n'examinera-t-il que sous l'angle de l'arbitraire la base légale en droit cantonal (ATF 130 I 360 consid. 14.2 p. 362; 129 I 173 consid. 2.2 p. 177; 126 I 213 consid. 3a p. 218; pour la définition de l'arbitraire, cf. art. 9 Cst. et ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9; 128 I 273 consid. 2.1 p. 275; 128 II 259 consid. 5 p. 280).
4.2 Aux termes de l'art. 2 al. 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat soit d'un plan localisé de quartier (art. 2 al. 1 let. a

LGZD) soit des "conditions particulières applicables au projet" conformément aux art. 4 et 5 LGZD (art. 2 al. 1 let. b LGZD). La question du régime juridique applicable dans la phase entre l'adoption de la zone de développement par le Grand Conseil, et l'approbation du plan localisé de quartier (ou des "conditions particulières") par le Conseil d'Etat, n'a pas à être résolue dans le présent arrêt; cette phase intermédiaire a en effet pris fin le 2 septembre 1992, avec l'adoption par le Conseil d'Etat du PLQ n°28390.
L'arrêt attaqué cite l'art. 3 al. 4 LGZD, qui dispose que les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent, sous réserve de dérogations justifiées par la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général, être conformes aux plans localisés de quartier en vigueur. Le Tribunal administratif en a déduit que le plan localisé de quartier, qui concrétise le régime de la zone de développement, avait un caractère contraignant et, implicitement, que cela excluait l'application des règles de la zone ordinaire. Cette interprétation, qui n'admet pas la coexistence de deux régimes juridiques contradictoires et qui accorde au plan localisé de quartier la portée qui est normalement celle d'un plan d'affectation selon les art. 14 ss LAT, permet de définir clairement le mode d'utilisation du sol dans le périmètre concerné. Elle n'est à l'évidence pas arbitraire (cf., dans ce sens, François Bellanger/Suzanne Lebet, Le régime de la LALAT et ses implications, RDAF 1998 p. 335). Cela suffit à justifier le refus de l'autorisation de construire, motivé par la non-conformité au plan d'affectation spécial. Les griefs tirés d'un défaut de base légale sont donc mal fondés.
4.3 Les recourants font encore valoir, en invoquant l'art. 36 al. 2 et 3 Cst., qu'il n'y aurait pas d'intérêt public suffisant à imposer une affectation artisanale dans ce secteur, alors que le canton de Genève connaît une grave pénurie de logements, et qu'il serait disproportionné d'exiger d'eux qu'ils construisent des bâtiments conformes au plan localisé de quartier, alors que le prix du terrain pour des locaux artisanaux est "incomparablement plus faible" que pour du logement. Or, par leur argumentation, les recourants critiquent non pas le refus du permis de construire mais, en réalité, le plan localisé de quartier lui-même, qui est en vigueur et qui ne peut par principe pas être contrôlé à titre accessoire ou préjudiciel dans une procédure d'autorisation (ATF 131 II 103 consid. 2.4.1 p. 110; 125 II 643 consid. 5d p. 657 et les arrêts cités). Ces griefs doivent donc, eux aussi, être rejetés.
5.
Les recourants invoquent le principe d'égalité (art. 8 Cst.) en faisant valoir que dans un périmètre voisin du même quartier, où se superposent également la 5e zone et une zone de développement 4B destinée à des activités sans nuisances, des autorisations de construire des villas ont été délivrées récemment par le département cantonal.
L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. Exceptionnellement, la jurisprudence déroge à cette règle au cas où une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité manifeste l'intention de continuer d'une manière générale (cf. ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2; 127 II 113 consid. 9b p. 121; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les arrêts cités). En l'espèce, les recourants évoquent certaines autorisations, sans toutefois démontrer que les prescriptions d'aménagement applicables seraient semblables à celles régissant leur parcelle. Quoi qu'il en soit, ils n'établissent pas l'existence d'une pratique illégale durable en faveur de la construction de villas dans ce quartier, pratique que le département cantonal conteste au demeurant. Le grief d'inégalité est manifestement mal fondé.
6.
Les recourants se réfèrent enfin aux règles de la bonne foi, auxquelles les organes de l'Etat doivent se conformer selon l'art. 9 Cst. Citant la décision ou prise de position du département cantonal du 14 décembre 2000 après qu'ils avaient déposé une demande de renseignements (DR 17453), les recourants prétendent que cette autorité n'aurait pas respecté un engagement de ne pas appliquer les règles du PLQ n°28390, et qu'elle aurait eu un comportement contradictoire.
Ce grief est, lui aussi, manifestement mal fondé. En répondant à la demande de renseignements, le département cantonal a certes évoqué une éventuelle abrogation du plan localisé de quartier précité, mais il n'a en rien défini la situation juridique dans l'hypothèse où ce plan ne serait pas abrogé. En outre, la décision d'abroger la zone de développement ou le plan localisé de quartier n'étant pas de la compétence du département cantonal, mais d'autorités supérieures, on ne saurait voir dans la prise du position du 14 décembre 2000 une promesse dans ce sens engageant les autorités cantonales.
Le recours de droit public, en tous points mal fondés, doit en conséquence être rejeté.
7.

Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure. Un émolument judiciaire global, pour le recours de droit administratif et le recours de droit public, sera donc mis à leur charge (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux collectivités publiques intimées ou intéressées (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 1A.9/2005 et 1P.17/2005 sont jointes.
2.
Le recours de droit administratif est irrecevable.
3.
Le recours de droit public est rejeté.
4.
Un émolument judiciaire de 4'000 fr. est mis à la charge des recourants.
5.
Il n'est pas alloué de dépens.
6.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 4 août 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: