Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.21/2003 /col

Arrêt du 29 septembre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Féraud.
Greffier: M. Kurz.

Parties
les époux S._____ et 20 consorts,
recourants,
tous représentés par Me Efstratios Sideris, avocat, place des Philosophes 8, 1205 Genève,

contre

A._____,
L._____,
intimés,
tous deux représentés par Me Soli Pardo, avocat, case postale 147, 1211 Genève 12,
Conseil d'Etat du canton de Genève, 1211 Genève 3,
agissant par le Département de l'aménagement,
de l'équipement et du logement du canton de Genève, rue David-Dufour 5, case postale 22, 1211 Genève 8,
Tribunal administratif du canton de Genève, rue du Mont-Blanc 18, case postale 1256, 1211 Genève 1.

Objet
plan localisé de quartier,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 10 décembre 2002.

Faits:
A.
Le 16 mai 2001, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève (DAEL) a mis à l'enquête un plan localisé de quartier n°29153-526 (PLQ) concernant l'aménagement de la parcelle n°10451 du cadastre de Meyrin, située au croisement du chemin de Joinville et du chemin des Sapins, en cinquième zone résidentielle de développement 3. Sur cette parcelle de 1291 m2, propriété de A._____, le PLQ prévoit la construction d'un immeuble de trois étages sur rez comprenant une dizaine de logements, avec un garage souterrain de 14 places. Ce plan a fait l'objet d'une opposition collective de la part des époux S._____ ainsi que d'une centaine de propriétaires ou locataires, habitants du quartier. Ceux-ci se plaignaient d'un gabarit excessif, des problèmes de circulation (accroissement du trafic, nuisances sonores et pollution, parcage sauvage, insécurité), et d'une perte de qualité de vie dans ce quartier de villas (réverbération des nuisances sonores, abattage d'arbres).
B.
Par arrêtés du 10 avril 2002, le Conseil d'Etat genevois a, d'une part, adopté le PLQ et, d'autre part, rejeté les oppositions. Le plan visait à réaliser les objectifs de densification de la zone de développement 3, conformément au plan directeur cantonal de 1990 et au concept de l'aménagement cantonal de 2000, lequel préconise une densification selon l'indice de 1,2. Le taux d'occupation du PLQ, de 1, se situait en retrait des possibilités d'utilisation, de même que la hauteur du bâtiment, de 12 m pour un maximum de 21 m en zone de dévelop-

pement 3. S'agissant des nuisances sonores, des suppressions de végétation, des accès et du trafic, les services concernés avaient préavisé favorablement le projet.
C.
Par arrêt du 10 décembre 2002, le Tribunal administratif genevois a rejeté le recours formé par les époux S._____, ainsi que par 29 autres opposants. Une partie au moins des recourants, domiciliée à proximité immédiate du périmètre du PLQ, avait qualité pour agir. L'indice d'utilisation et le gabarit restaient modestes, et il n'y avait pas de disproportion avec les villas existantes. Il était possible d'adopter un PLQ pour une seule parcelle. Les valeurs limites d'immission applicables en cinquième zone, soit 60 dB (A) le jour et 50 dB (A) la nuit, étaient respectées pour le trafic routier, selon les pronostics du service cantonal de protection contre le bruit. Les valeurs de planification étaient irrelevantes dans le cadre d'une zone à bâtir existante. Les pertes d'ensoleillement étaient admissibles et l'augmentation du trafic très modérée; les suppressions de plantations avaient fait l'objet d'un préavis favorable et le projet n'était pas soumis à l'EIE.
D.
Les époux S._____, ainsi que vingt consorts, forment un recours de droit administratif contre ce dernier arrêt, dont ils requièrent l'annulation. Les recourants ont demandé l'effet suspensif, qui a été refusé par ordonnance présidentielle du 27 février 2003.
Le Tribunal administratif persiste dans les termes de son arrêt. Le DAEL conclut à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours. Les intimés A._____ et L._____ concluent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Invité à se déterminer l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) considère que la réglementation fédérale sur la protection contre le bruit est respectée. Les parties ont pu répliquer, puis dupliquer.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
En vertu de l'art. 34 al. 3 LAT, seule la voie du recours de droit public (art. 84 ss OJ) est en principe ouverte contre les décisions de dernière instance cantonale relatives à l'approbation d'un plan d'affectation, comme le PLQ litigieux. Une telle décision peut cependant faire l'objet d'un recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement est en jeu (ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 233; 121 II 72 consid. 1b p. 75). Tel est le grief principal soulevé par les recourants, consacré au respect des prescriptions fédérales relatives à la protection contre le bruit. Invoquant la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) et son annexe 5, en relation avec les nuisances de bruit de l'Aéroport de Genève-Cointrin, les recourants se plaignent d'un défaut de motivation de l'arrêt cantonal, ainsi que d'une constatation inexacte des faits à ce sujet. Ces griefs formels peuvent eux aussi être examinés dans le cadre du recours de droit administratif. En revanche, le grief d'arbitraire, qui concerne la surface minimale que devrait couvrir un
plan localisé de quartier, doit être soulevé par la voie du recours de droit public. Les recourants n'invoquent à cet égard qu'une disposition de la loi cantonale sur les zones de développement fixant le contenu d'un PLQ, sans se prévaloir d'aucun principe qui pourrait découler du droit fédéral. Il y a donc lieu de s'interroger sur la recevabilité de ces différents moyens de droit, au regard notamment des dispositions sur la qualité pour agir.
1.1 Aux termes de l'art. 103 let. a OJ, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174, 120 Ib 48 consid. 2a p. 51 et les arrêts cités).
Ces conditions sont en principe remplies quand le recours émane du propriétaire d'un terrain directement voisin du projet litigieux (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 74), ou lorsqu'une distance relativement faible sépare l'immeuble du ou des recourants de l'installation litigieuse (cf. ATF 121 II 171 consid. 2b p. 74 et la jurisprudence citée). S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303, 120 Ib 379 consid.

4c et les arrêts cités).
En l'occurrence, les recourants sont tous situés dans un périmètre relativement proche du PLQ. Certains d'entre eux sont voisins directs de la parcelle n°10451, d'autres en sont plus éloignés (la parcelle n°1525 est distante d'environ 200 m). Même si, à ce stade, les inconvénients liés au trafic, à la perte d'ensoleillement, à la densification et à la disparition de la végétation ne sont plus évoqués, les recourants - ou du moins certains d'entre eux - disposent d'un intérêt de fait à s'opposer à la construction, dans leur voisinage immédiat, de l'immeuble prévu par le PLQ. Il convient donc de reconnaître aux recourants la qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif.
1.2 Comme cela est relevé ci-dessus, le grief relatif à la surface minimale d'un PLQ relève, lui, du recours de droit public. Ce dernier est soumis, s'agissant de la qualité pour recourir, aux exigences de l'art. 88 OJ, disposition qui implique en particulier que la norme dont la violation est alléguée tende, au moins dans une certaine mesure, à la protection des intérêts du voisin (ATF 127 I 44 consid. 2c p. 46). Le voisin doit en outre être touché par les effets prétendument illicites de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 I 267 consid. 2 p. 268 et les arrêts cités). Il ne peut ainsi se prévaloir des principes généraux de la planification, des prescriptions sur la protection de la nature et du paysage (ATF 116 Ia 433 consid. 2a p. 437) et des clauses d'esthétique (ATF 118 Ia 232 consid. 1b p. 235; 112 Ia 88 consid. 1b p. 90), qui tendent exclusivement à préserver l'intérêt public. Il peut en revanche invoquer les prescriptions relatives aux distances, aux dimensions des bâtiments et à la densité des constructions, qui sont des règles mixtes (ATF 118 Ia 232 consid. 1b p. 235).
La norme invoquée par les recourants est l'art. 3 LGZD, qui décrit le contenu d'un plan localisé de quartier. Les recourants en déduisent qu'un plan ne portant que sur une parcelle ne permettrait pas une transformation satisfaisante du quartier. Ce faisant, même s'ils entendent en déduire un avantage pour eux-mêmes, les recourants invoquent les principes d'aménagement applicables, selon eux, à la zone de développement, ainsi que l'exigence générale d'une urbanisation cohérente. La qualité pour agir leur fait défaut sur ce point, et le recours est irrecevable en tant qu'il porte sur la question de la surface minimale du PLQ.
2.
Les recourants soutiennent, à propos des nuisances sonores de l'Aéroport, que les valeurs de planification (et non les valeurs limites d'immission) fixées dans l'annexe 5 OPB, devraient être respectées s'agissant d'installations nouvelles. En effet, l'adoption du plan litigieux impliquerait un passage de la zone 5 de villas à la zone 3, et il s'agirait en outre de la première mesure de délimitation de la zone à bâtir conforme à la LAT. Les calculs effectués par l'EMPA (qui ne constitueraient pas un cadastre de bruit contraignant) seraient fondés sur des données datant de 1998, et ne tiendraient pas compte de l'évolution du trafic aérien; il n'y aurait aucune station de mesures dans le quartier. Pour sa part, le Tribunal administratif aurait examiné la question du trafic routier, mais aurait ignoré le problème du trafic aérien.
3.
Sur ce dernier point, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, la cour cantonale ayant omis d'examiner les questions relatives à l'annexe 5 de l'OPB (valeurs limites d'exposition au bruit des aérodromes civils). Ce grief, d'ordre formel, doit être examiné en premier lieu.
3.1 Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, en prenant notamment position sur les arguments pertinents qui lui sont soumis. La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé, sans qu'elle soit tenue de répondre aux moindres assertions des parties (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102-103 et les arrêts cités).
3.2 La cour cantonale retient, au consid. 6 de l'arrêt attaqué, que les valeurs limites d'immissions fixées à l'annexe 3 de l'OPB (trafic routier) sont respectées, le projet n'engendrant, selon le préavis du service d'écotoxicologie, qu'un accroissement négligeable du niveau sonore. Le Tribunal administratif ajoute que l'argument tendant à tenir compte des valeurs de planification est irrelevant, s'agissant d'une construction en zone à bâtir existante. Bien que cela ne soit pas précisé, cette dernière considération vaut aussi pour l'argumentation développée par les recourants sous l'angle de l'annexe 5 à l'OPB. En réplique, les recourants soutenaient en effet que le service d'écotoxicologie n'avait tenu compte que des valeurs d'immission, alors que les valeurs de planification étaient applicables aux installations nouvelles. Le Tribunal administratif répond donc, de manière succincte mais suffisante à cette objection. La motivation retenue permet aux recourants de faire valoir leurs arguments en connaissance de cause, ce dont ils ne se privent d'ailleurs pas dans le recours

de droit administratif, en soutenant que les valeurs de planification seraient applicables lorsqu'il y a, comme en l'espèce, un changement d'urbanisation. Pour
le surplus, les recourants ne contestaient pas les données sur la base desquelles le Service d'écotoxicologie a considéré que les valeurs d'immissions étaient respectées, de sorte que le Tribunal administratif n'avait pas à revoir cette appréciation. L'exigence de motivation est par conséquent respectée.
4.
En réplique, les recourants soulèvent deux autres griefs d'ordre formel: ils reprochent au Tribunal administratif de n'avoir pas procédé à une inspection locale et d'avoir statué sans audience publique. Outre qu'ils apparaissent mal fondés (les recourants n'ont formulé aucune requête devant la cour cantonale), ces griefs sont tardifs, car les recourants ne les ont pas fait valoir dans leur recours initial. La possibilité de répliquer aux arguments éventuellement nouveaux présentés par les parties adverses (art. 93 al. 2 et 110 al. 4 OJ) ne doit pas permettre aux recourants de faire valoir, en dehors du délai de recours, des griefs qui auraient pu être soulevés à temps.
5.
Les recourants relèvent que le degré de sensibilité mentionné dans le PLQ est de II, alors que, pour la zone de l'Aéroport de Genève, le système d'information du territoire de Genève du DIAE indique un degré III. Pour le degré de sensibilité II, les valeurs de planification sont, pour le bruit causé par les petits aéronefs et les grands avions, de 57 dB le jour et 47/50 dB la nuit (ch. 221 et 222 de l'annexe 5 de l'OPB). Pour les recourants, le Tribunal administratif aurait excédé son pouvoir d'appréciation en niant l'application des valeurs de planification. La région de Cointrin serait appelée à passer, au fur et à mesure de l'adoption des PLQ, de la zone 5 de villas à la zone 3. Il en résulterait une forte urbanisation, assimilable à un changement de zone, l'équipement du quartier n'étant au surplus pas suffisant pour accueillir des immeubles tel que celui qui est prévu. La zone de développement 3 n'ayant pas été délimitée selon la LAT, le plan litigieux serait le premier plan d'affectation conforme à cette loi. Les courbes de bruit calculées par l'EMPA ne constitueraient pas un cadastre de bruit au sens de l'art. 37 OPB et ne seraient pas contraignantes. L'établissement d'un cadastre de bruit devrait avoir lieu préalablement
aux mesures d'aménagement. L'installation d'une station de mesures dans le quartier serait nécessaire dans ce cadre.
Dans un grief distinct, les recourants se plaignent d'une mauvaise constatation des faits pertinents: depuis 1998, le trafic aérien aurait augmenté linéairement, passant de 151'517 mouvements en 1998 à 164'053 en 2002, abstraction faite d'une baisse passagère en 2001. Les courbes calculées en 1998 ne seraient plus d'actualité, compte tenu en outre des survols d'hélicoptères à basse altitude. Plusieurs riverains du chemin des Sapins bénéficieraient d'indemnisations pour les nuisances de l'aéroport. Les recourants évoquent aussi les réflexions de bruit sur les façades de l'immeuble projeté. Ils estiment que des mesures d'ordre architectural devraient être prises afin d'éviter tant l'augmentation que les réflexions de ces nuisances sonores.
5.1 Pour le PLQ contesté, le degré de sensibilité est de II (zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, destinée notamment à l'habitation). Comme l'explique le Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (le service cantonal), le degré de sensibilité III est attribué a priori pour toutes les zones de développement 3, par définition mixtes. Rien n'empêche toutefois, au fur et à mesure de l'adoption de PLQ destinés à la construction de logements, d'attribuer un degré de sensibilité correspondant aux critères de l'art. 43 OPB. Il n'y a là aucune contradiction.
5.2 Selon l'art. 23 LPE, les valeurs de planification, inférieures aux valeurs limites d'immissions, sont établies afin d'assurer la protection contre le bruit en vue de la planification de nouvelles zones à bâtir. Selon l'art. 24 al. 1 LPE, les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.
Cette dernière précision répond aux arguments des recourants. Le passage progressif, par le biais de PLQ, d'une zone de villa à une zone de densité plus élevée, ne saurait être assimilé à la création d'une nouvelle zone à bâtir. En effet, même dans le cas où la planification précédente ne satisferait pas aux exigences de la LAT, une zone à bâtir n'est pas nouvelle au sens de l'art. 24 LPE si le terrain concerné devait déjà être considéré comme zone à bâtir au sens des art. 15 et 36 al. 3 LAT, c'est-à-dire lorsqu'il s'agissait de la "partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie"; en pareil cas, le premier classement formel en zone à bâtir n'est pas assimilé à la création

d'une nouvelle zone à bâtir car il s'agit d'une confirmation de l'affectation actuelle (consid. 8c non publié de l'ATF 126 II 480). Tel est le cas du secteur dans lequel s'inscrit le PLQ, largement bâti de villas. Les recourants l'admettent d'ailleurs, puisqu'ils affirment que le quartier est déjà "fortement urbanisé". C'est dès lors à juste titre que la cour cantonale a refusé de tenir compte des valeurs de planification; conformément à l'art. 22 al. 1 LPE, ce sont donc les valeurs limites d'immissions qui sont déterminantes.

5.3 Les recourants soutiennent également à tort que l'absence d'un cadastre de bruit empêcherait toute mesure d'aménagement. Selon l'art. 37 OPB, le cadastre est un inventaire dans lequel l'autorité consigne, notamment pour les aérodromes, les expositions au bruit, l'affectation des secteurs exposés et les degrés de sensibilité. Ces données, qui lient certes l'autorité, sont établies selon les règles générales de la LPE et de l'OPB. Elles sont déterminantes pour la délimitation et l'équipement des zones à bâtir, ainsi que pour l'octroi de permis de construire et pour les mesures d'isolation des bâtiments existants (art. 37 al. 2 OPB), mais, en leur absence, le respect des valeurs de planification ou d'immissions doit être assuré sur la base de l'art. 22 LPE. L'établissement du cadastre de bruit ne constitue donc pas une condition indispensable à l'adoption de mesures d'aménagement. Quant aux courbes de bruit calculées par l'EMPA, dont les recourants contestent la portée juridique, elles correspondent à la détermination obligatoire exigée à l'art. 36 OPB.

5.4 Les recourants réclament également en vain l'installation d'une station de mesures dans le quartier concerné. En effet, il découle de l'art. 38 al. 2 OPB que les immissions de bruit des avions sont en principe déterminées non pas sur la base de mesures, mais par calcul, selon l'état admis de la technique (cf. ATF 126 II 522 consid. 48a p. 592).

Le préavis favorable du service cantonal, du 15 mars 2001, est fondé sur le rapport de l'EMPA de 1998. Selon les courbes de bruit calculées, les valeurs limites d'immissions seraient de 58 dB(A) de jour et de 46 dB(A) de nuit sur la parcelle n°10451. Les recourants relèvent que ces calculs ont été effectués sur la base de 151'517 mouvements en 1998, alors que le trafic aérien de l'Aéroport de Genève serait passé à 170'751 mouvements en 2000. Après une baisse passagère due aux événements du 11 septembre 2001, le trafic serait de 164'053 mouvements en 2002. On constaterait ainsi une hausse de 0,5% par an, qui ne serait qu'imparfaitement compensée par les progrès techniques permettant la construction d'aéronefs moins bruyants.

Ces critiques doivent être écartées. Le dossier contient en effet le rapport établi le 26 juin 2002 par l'EMPA (Courbes de bruit, Aéroport de Genève-Cointrin, Etat 2000), sur la base du trafic aérien en 2000; celui-ci totalise environ 170'000 mouvements (p. 16 du rapport), soit davantage que pour l'année 2002, compte tenu de la baisse intervenue en 2001. Selon les données résultant de ce dernier rapport, l'exposition au bruit, calculée selon le programme de simulation FLULA2, qui correspond à l'état actuel de la technique (cf. ATF 126 II 522 consid. 48a p. 592), serait, au niveau de la parcelle 10451, de 59-60 dB(A) pour la période 06-22h, de 52-53 dB(A) pour la période 22-23h, 48 dB(A) et moins de 45 dB(A) pour les période 23-00h et 05-06h. Selon le ch. 221 de l'annexe 5 à l'OPB, les valeurs limites d'exposition pour ces différentes périodes sont, pour le degré de sensibilité II, respectivement de 60, 55 et 50 dB(A). Les chiffres figurant dans le dernier rapport de l'EMPA, fondés sur les données les plus récentes, sont proches de ceux qui ont été retenus par le service cantonal dans son préavis du 15 mars 2001. Ils ne sont d'ailleurs pas contestés par les recourants. Dans une note du 21 mars 2003, le Service cantonal précise

enfin que les calculs de l'EMPA sont "calés sur des mesures effectuées en 2000 par le réseau fixe MIABA, équipé de treize microphones, dont le plus proche se trouve à moins de 600 m de la parcelle en question". Les résultats constatés seraient très proches de ceux obtenus par calcul. Les critiques des recourants, concernant l'actualité et la précision des données relatives au trafic aérien, doivent par conséquent être écartées.

Les recourants évoquent encore les réflexions de bruit sur la façade de l'immeuble projeté. Il ressort toutefois du dernier rapport de l'EMPA que les effets de réflexion et d'écran font partie, avec les conditions météorologiques, des incertitudes inhérentes à la simulation (cf. ATF 126 II 522 consid. 48a p. 592); comparaison faite avec les valeurs effectivement mesurées, il est apparu que l'écart-moyen était relativement faible (p. 22-23 du rapport). Cela tend à démontrer que, pour ce genre d'immissions, compte tenu de la taille réduite du bâtiment et du fait que l'on ne se trouve pas en présence d'une source localisée de nuisances sonores (telle par exemple qu'une route ou une installation déterminée, cf. ATF 129 I 238 consid. 4.2 et la jurisprudence citée), l'effet de réverbération - de même d'ailleurs que l'effet d'écran - peut, à défaut d'indications contraires, être considéré comme négligeable. Le service cantonal aboutit à la même conclusion, tout en préconisant une utilisation restreinte du béton décoffré brut et des surfaces vitrées, recommandation dont il y aura lieu de tenir compte au moment de l'octroi de l'autorisation de construire.

6.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté en tant que recours de droit administratif, et déclaré irrecevable en tant que recours de droit public. Un émolument judiciaire est mis à la charge des recourants (art. 156 al. 1 OJ), de même qu'une indemnité de dépens allouée aux intimés (art 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté en tant que recours de droit administratif; il est irrecevable en tant que recours de droit public.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Une indemnité de dépens de 2'000 fr. est allouée aux intimés L._____ et A._____, à la charge solidaire des recourants.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif du canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 29 septembre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: