

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/995/2007-CE

ATA/543/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 30 octobre 2007

dans la cause

Madame Danièle et Monsieur Carlo BADER-LAGOMARSINO

Monsieur Jean-Christophe BRETTON

Monsieur Gabriel CRUZ

Monsieur Manuel GARCIA

Monsieur Jean-Pierre GASSNER

Monsieur Gérard GIUSTET

Madame Céline et Monsieur Mario GURDIAN

Madame Annick et Monsieur Serge KAUFFMANN

Madame Nicole LEIMBACHER

Madame Christiane et Monsieur Bernard MARBACH RIVIERE

Madame Heidi et Monsieur Luc RAYMOND

Monsieur Ibrahim ÜLKUMMEN

Madame Catherine et Monsieur Marc VASSANT

Monsieur Christian ZUMKELLER

représentés par Me Alain MAUNOIR, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

COMMUNE DE VEYRIER

représentée par Me Pierre-Louis Manfrini, avocat

EN FAIT

1. Le 7 décembre 1987, le Conseil d'Etat a adopté un plan localisé de quartier n° 27833-542 (ci-après : PLQ du 7 décembre 1987), incluant les parcelles n° 4790, 5149, 5150, 5151, 5152, 5153, 5154, feuille 27 du cadastre de la commune de Veyrier, situées en zone 5, développement 4B.

Ces parcelles forment le "quartier des Etournelles", qui se situe entre les routes de Veyrier, de l'Uche et du Pas-de-l'Echelle, au nord-ouest de la limite de la zone 4B qui régit le village de Veyrier.

2. Sur ce périmètre, le PLQ précité prévoyait la construction de dix petits immeubles de gabarit R + 2 + C (rez + 2 étages + combles) sur la base d'un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) fixé à 1,0, déduction faite de 3000 m² dévolus à des équipements publics et d'un parking de trois étages, comportant 332 places, dont 46 situées en surface.

3. Le 12 janvier 1988, la commune de Veyrier, propriétaire de la parcelle n° 4790, située au sud-ouest du PLQ, à l'angle de la route de Veyrier et du chemin des Etournelles - sur laquelle devaient être construits deux des dix immeubles sus-décrits, le parking et les équipements publics - , a signé une convention avec la société Progersa S.A., propriétaire des autres parcelles visées par le plan, constituant sur celles-ci une servitude de passage "à tous usages" en faveur de la commune de Veyrier (ci-après : la commune).

4. Les dix immeubles prévus ont été réalisés entre 1988 et 1990. Deux sont demeurés propriété de la commune. Les autres ont été vendus en propriété par étages à des propriétaires privés. Le parking a également été construit. Une partie est utilisée par la Fondation des parking pour un Park & Ride (ci-après : P + R) en lien avec la ligne de bus n° 8, une autre est utilisée par les propriétaires et les visiteurs des logements construits (1,4 places par logement, soit 124 places). Les emplacements restants sont dévolus au public utilisant la salle communale ou mis à disposition d'organismes divers (compagnie des sapeurs-pompiers, corps des garde-frontières, police, etc.).

5. Les 3000 m² de terrain réservés aux équipements publics sont demeurés propriété de la commune. Plusieurs projets d'aménagement ont vu le jour, mais ceux-ci n'ont jamais abouti.

6. En 2004, désirant répondre aux besoins actuels en matière de logements et d'infrastructures pour la petite enfance, la commune a pris la décision de construire sur cette parcelle, en lieu et place de ces équipements, deux immeubles de 21 logements identiques à ceux construits dans le périmètre (bâtiments A et B),

d'affecter le rez-de-chaussée de ces bâtiments à des commerces ou des bureaux, et de limiter l'affectation en équipement public à la construction d'une crèche (bâtiment C).

7. Le 12 août 2004, la commune a déposé une demande de renseignement portant sur ces constructions auprès du département du territoire (alors dénommé département de l'aménagement, de l'équipement et du logement), qui a répondu favorablement, le 17 février 2005.

8. Le 30 juin 2005, la commune a élaboré un avant-projet de PLQ intégrant cette modification d'affectation et prévoyant l'abrogation du PLQ du 7 décembre 1987. Cet avant-projet couvre le même périmètre que le plan précédent. Il fixe un IUS de 1,0 à l'ensemble du quartier. Le parking n'est pas modifié dans sa structure, mais dans son utilisation, les 46 places de parking nécessitées par les nouvelles constructions étant prélevées sur la partie du parking existant, dévolue à l'usage communal. Un des deux immeubles projetés est soumis au contrôle des loyers et subventionné, l'autre laissé en loyers libres.

9. Toutes les autorités consultées ont décerné un préavis favorable au projet.

Le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après : SPBR) a indiqué à cette occasion, le 22 juillet 2005, que des mesures récentes prises in situ montraient que les valeurs limites d'immissions du degré de sensibilité II (ci-après : DS II ; art. 43 al. 1^{er} let. b de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 [OPB - RS 814.41] ; Lr jour = 59 dB [A] et Lr nuit << 50 dB [A]) n'étaient pas atteintes. Les exigences pour la construction de bâtiments comportant des locaux à usage sensible au bruit seraient donc respectées sur le site. La crèche et le parking étaient judicieusement disposés du point de vue de la protection contre le bruit. Le calcul effectué à l'aide du modèle prévisionnel STL 86+ montrait que le trafic induit par les futurs résidents et les visiteurs (environ 160 mouvements journaliers circulant à une vitesse de 30 à 40 Km/h) ne serait pas de nature à générer un dépassement de ces valeurs à la hauteur des bâtiments d'habitation existants, si les constructions étaient réalisées. Le projet était donc conforme à l'OPB.

10. Le 27 février 2006, le conseil administratif a soumis au Conseil municipal une proposition (n. 06.04) avec un exposé des motifs, invitant ce dernier à préavis favorablement le nouveau PLQ.

11. Une enquête publique a été ouverte du 27 février au 28 mars 2006.

12. Le 12 juin 2006, la commission d'urbanisme de la commune a établi un rapport concluant à la conformité du projet à la loi.

13. Dans sa délibération du 20 juin 2006, le Conseil municipal de la commune de Veyrier a délivré un préavis favorable, vu, notamment "l'exposé des motifs du 27 février 2006 et "le rapport de la commission d'urbanisme du 12 juin 2006".
14. Le 26 septembre 2006, Madame Danièle et Monsieur Carlo Bader-Lagomarsino, Madame Céline Gurdian, Madame Annick et Monsieur Serge Kauffmann, Madame Heidi et Monsieur Luc Raymond, Madame Christiane et Monsieur Bernard Marbach Rivière et Monsieur Marc Vassant, co-propriétaires de l'immeuble situé à l'intérieur du périmètre visé par le PLQ, au 12, chemin des Etournelles (ci-après : les conjoints Bader-Lagomarsino), ainsi que Messieurs Gabriel Cruz, Gérard Giustet, Jean-Pierre Gassner, Christian Zumkeller, Ibrahim Ülkümmen, Manuel Garcia et Jean-Christophe Bretton, co-propriétaires d'un immeuble également situé à l'intérieur de ce périmètre, au 14 du même chemin (ci-après : les conjoints Zumkeller), ont formé opposition auprès du Conseil d'Etat contre le PLQ précité, pour des raisons qui seront exposées ci-après.
15. Le 19 octobre 2006, le Conseil d'Etat, soit pour lui le département du territoire, a demandé au SPBR des éclaircissements sur un point soulevé par une partie des opposants. En réponse à cette demande, le SPBR a établi une note à l'attention de la personne en charge du dossier, indiquant que l'impact sonore du parking sur les installations existantes serait insignifiant et ne pourrait, en aucun cas, dépasser les valeurs limites d'immissions et de planification fixés par l'OPB, même à la hauteur du bâtiment voisin le plus proche. Les indications qui y figurent seront reprises, en tant que de besoin, dans la partie en droit ci-après.
16. Le 16 janvier 2007, la commune a adressé à l'autorité intimée un "rapport au sens de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1)", exposant les raisons pour lesquelles les arguments soulevés par les opposants devaient être rejetés et concluant à la conformité du PLQ avec les exigences du droit cantonal (plan directeur, loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [LaLAT - L 1 30]) et du droit fédéral (loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 [LPE - RS 814.01], OPB).
17. Par arrêté du 7 février 2007, paru dans la Feuille d'avis officielle du 9 février 2007 (ci-après : FAO), le Conseil d'Etat a adopté le PLQ susvisé (n° 29'490-542). Par arrêté séparé du même jour, il a rejeté les oppositions formées par les opposants précités.

L'arrêté statuant sur l'opposition des conjoints Bader-Lagomarsino reproduit presque intégralement la note du SPBR du 19 octobre 2006.

18. Par actes du 12 mars 2007, les conjoints Bader-Lagomarsino et Madame Nicole Leimbacher, sous la plume de Me Alain Maunoir, ainsi que les conjoints Zumkeller (ci-après : les requérants), ont déposé un recours au Tribunal

administratif contre cet arrêté, en concluant à son annulation et à l'octroi de dépens.

a. Leur droit d'être entendu avait été violé sous l'angle du droit à la consultation du dossier, car le préavis de la commune du 20 juin 2006 se basait sur deux documents qui ne leur avaient pas été communiqués. Il s'agissait de l'exposé des motifs du 27 février 2006 (proposition n. 06.04 du Conseil administratif au Conseil municipal du 9 septembre 2005 de modifier l'ancien PLQ n. 27833-542 du 7 décembre 1987), d'une part, et du rapport de la commission municipale d'urbanisme du 12 juin 2006, d'autre part. Ces documents étaient déterminants, car ils constituaient le fondement d'une délibération soumise à un référendum, qui constituait une étape décisive dans le processus d'adoption du PLQ.

b. De surcroît, des documents avaient été ajoutés au dossier administratif après le dépôt de l'opposition. Il s'agissait de la note complémentaire du SPBR du 19 octobre 2006 au département, du rapport de la commune visé par l'article 47 OAT, et des "indications données par la commune au sujet du parking existant et futur" [sic]. Le fait que ces documents n'avaient pu être consultés par les recourants avant la procédure de recours consacrait également une violation de leur droit d'être entendu.

c. En ne tenant pas compte des observations soulevées par les recourants au stade de l'enquête publique et en ne s'étant pas donné la peine d'y répondre, l'autorité intimée avait violé les garanties de participation de la population consacrées à l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700).

d. Le PLQ attaqué portait une atteinte inadmissible à l'esthétique du village de Veyrier.

e. Il n'indiquait pas lequel des deux immeubles projetés se trouverait en loyers libres ni les raisons pour lesquelles une telle construction répondait à un besoin d'intérêt général, contrairement à ce qu'imposait l'article 5 alinéa 1er lettres a et c de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35).

f. Le périmètre visé par le plan se trouvait en zone 4B, soit en zone villageoise. Selon le plan directeur cantonal, l'utilisation de ces zones à bâtir devait se faire selon l'indice usuel de 0,6. Certes, l'UIS était de 1,0 dans le PLQ du 7 décembre 1987, mais l'adoption du plan directeur cantonal, le 21 septembre 2001, constituait un fait nouveau justifiant une modification de l'indice initialement prévu.

g. Le parking existant, de plus de 300 places, dont le deuxième sous-sol était désaffecté, devait faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement dans le cadre du nouveau PLQ, car son usage allait être notablement accru.

h. Les nuisances sonores induites par l'utilisation des bâtiments prévus (notamment la crèche et les commerces) conduisaient à un dépassement des valeurs limites de planification fixées par l'OPB.

i. Le PLQ violait les prescriptions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). En particulier, le bâtiment C à construire se trouvait à une trop faible distance de la route de Veyrier ; il interrompait au surplus les vues droites dont bénéficiaient les étages inférieures des parcelles n° 5149 et 5150.

j. Enfin, la commune de Veyrier s'était engagée, dans l'acte notarié du 11 juin 1990, à construire sur la partie libre de sa parcelle n° 4790 des constructions ou installations d'utilité publique, à l'exclusion de tout autre bâtiment. L'aménagement de surfaces commerciales violait cet engagement et le principe de la bonne foi.

19. Le 19 avril 2007, sur délégation du Conseil d'Etat, le Conseiller d'Etat en charge du département du territoire a répondu auxdits recours par deux actes séparés, en concluant principalement à leur irrecevabilité et, subsidiairement, à leur rejet.

a. Les deux documents municipaux dont la consultation avait été prétendument refusée aux recourants (exposé des motifs et rapport de la commission d'urbanisme) n'avaient jamais été en possession de l'autorité cantonale et ne faisaient pas partie du dossier. Ils constituaient des documents internes à la commune, préparatoires au préavis communal, lequel avait seul servi de base à la décision cantonale.

b. Le rapport de la commune correspondant aux exigences de l'article 47 OAT avait été établi conformément à la loi, le 16 janvier 2007. Il ne faisait pas partie des documents devant être soumis à la population avant la procédure d'opposition et pouvait être établi postérieurement à celle-ci.

c. Le PLQ était conforme au plan directeur, qui prévoyait un IUS de 0,6 "si le site le permettait". Il fallait comprendre cette indication comme fixant un indice minimum, l'utilisation d'un IUS supérieur devant être préféré, lorsqu'elle était conforme à la zone et respectait la morphologie des villages et des sites bâtis, le but du plan directeur étant de densifier la zone à bâtir pour préserver la zone agricole. L'IUS de 1,0 constituait l'indice usuel dans la zone litigieuse, l'ensemble des immeubles construits autour du PLQ, dont ceux des recourants, ayant bénéficié de cet indice à l'époque de leur construction.

d. Le nouvel usage de 46 des 332 places du parking existant ne pouvait être assimilé à une modification notable d'une installation existante au sens de l'article 2 de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE - RS 814.011). Il était par ailleurs faux de prétendre que son deuxième sous-sol était désaffecté, car il était utilisé régulièrement par la compagnie des sapeurs-pompiers, diverses sociétés qui y avaient des dépôts, le corps des garde-frontières et la police. Cet emplacement servait également de parking lors de manifestations communales. La modification prévue ne serait donc pas "notable", cet élément constituant la condition nécessaire à l'exigence d'une étude d'impact.

e. Le projet respectait pleinement les valeurs de planification prévues dans l'OPB, ainsi qu'il résultait de la note du SPBR du 19 octobre 2006 et des calculs effectués par ce service, qui démontraient que ces valeurs ne dépassaient pas les valeurs limites d'immissions du DS II applicable à la zone. A toutes fins utiles, le Conseil d'Etat joignait une nouvelle note du SPBR, datée du 2 avril 2007, donnant le résultat exact des mesures acoustiques prises in situ et des calculs prévisionnels obtenus au moyen du modèle STL 86+. Ces calculs démontraient clairement que tant les valeurs d'immissions que de planification étaient respectées.

f. Le grief relatif à l'article 5 LGZD était dénué de tout fondement, car la loi n'obligeait pas l'autorité à indiquer lequel des deux immeubles prévus serait subventionné au stade du PLQ.

g. Les articles 45 alinéa 3, 48 alinéa 1er LCI et 11 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) permettaient au Conseil d'Etat, lors de l'adoption des PLQ, de déroger aux règles de la LCI concernant notamment les distances entre bâtiments. Cette faculté représentait l'un des principaux intérêts de cet instrument, ainsi qu'il ressortait d'ailleurs clairement d'une des contributions du mandataire des recourants sur la question (A. MAUNOIR, Les zones de développement dans le canton de Genève : guide juridique et pratique, Etudes et documents, Genève 1999, p. 16).

h. Enfin, dans l'acte notarié du 19 juin 1990, la commune ne s'était jamais engagée à ne construire sur la partie libre de sa parcelle que des constructions ou installations d'utilité publique. En outre, cette question relevait du droit civil et n'affectait pas la validité du PLQ attaqué.

20. Le 5 avril 2007, le juge délégué a ordonné l'appel en cause de la commune, qui a déposé ses observations le 7 mai 2007.

a. Selon l'article 44 alinéas 2 et 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le droit de consulter le dossier ne s'étendait qu'aux pièces qui servaient de fondement à la décision. Les documents devant être considérés comme tels figuraient à l'article 6 LGZD. Si le préavis communal en

faisait partie, il n'en allait pas de même des documents préparatoires à l'établissement de ce dernier. Cette interprétation de l'article 44 LPA était confortée par l'article 80 du règlement du Conseil municipal de la commune, qui prescrivait que les séances des commissions municipales et les procès-verbaux y relatifs n'étaient pas publics. Le préavis faisant référence à ces documents préparatoires avait, de surcroît, pris la forme d'une délibération publique, à laquelle les recourants avaient été convoqués comme tous les autres habitants et dont le procès-verbal était accessible sur internet.

b. L'article 47 OAT imposait à l'autorité établissant les plans d'affectation de fournir à l'autorité cantonale chargée de les approuver, un rapport démontrant leur conformité au droit fédéral, au plan directeur, ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT). Dans la plupart des cantons, l'autorité communale était compétente pour établir les plans d'affectation. La procédure d'opposition se déroulait au niveau communal, le plan était adopté par la commune et l'autorité cantonale n'était qu'une autorité d'approbation. Le rapport exigé par l'article 47 OAT était destiné à l'autorité d'approbation, lorsque les procédures d'adoption et d'opposition étaient terminées. Dans le contexte du droit genevois, où l'autorité cantonale élabore les plans et mène la procédure d'opposition, le rapport exigé par l'article 47 OAT ne pouvait être fourni par la commune à l'autorité cantonale qu'après la procédure d'opposition, soit une fois que toutes les objections étaient connues.

c. La LaLAT ne fixait pas d'IUS applicable en zone de développement. Au point 3.9, le concept du plan directeur postulait une densification des zones villageoise, dans la mesure où celle-ci ne dénaturait pas le caractère du village. Il confirmait également la volonté cantonale de favoriser le développement des centres périphériques pourvus d'équipements et bien desservis par les transports publics. Le quartier des Etournelles, qui ne se trouvait pas au centre du vieux village mais en périphérie, et qui disposait de tous les équipements nécessaires, y compris des transports publics, se prêtait donc très bien à cette densification.

d. Les arguments portant sur les autres griefs allégués par les recourants rejoignent, en substance, ceux avancés par le Conseil d'Etat.

21. Le 9 mai 2007, le juge délégué a ordonné la jonction des causes n° A/995/2007 et n° A/1000/2007 sous le n° de cause A/995/2007.

22. Le 4 juin 2007, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place.

a. Les recourants ont relevé la légère déclivité de la parcelle à aménager entraînant le fait que le niveau du rez-de-chaussée de la crèche serait plus haut que le rez des immeubles voisins situés à l'est. Le parking P + R était peu utilisé. Le deuxième sous-sol était même habituellement fermé par une grille.

b. Le représentant de la commune a indiqué qu'outre la route de l'Uche sur laquelle se trouvait la ligne n° 8, l'avenue du Grand-Salève, située à proximité, au nord, était desservie par les bus n° 34 et 41. La chaussée, en réfection, aurait bientôt six mètres de large. Elle comprendrait un trottoir et une installation destinée à protéger les enfants sur le chemin de l'école. Les 1500 m² servant actuellement de "boucle de rebroussement" seraient utilisés comme élément décoratif. Les parcelles sises derrière les immeubles implantés au nord se trouvaient également en zone de développement 4B. Elles appartenaient à des propriétaires privés qui ne souhaitaient pas les valoriser pour l'instant. Le parking était sous-utilisé, mais la commune oeuvrait pour développer le P + R et destinait les places vacantes aux logements prévus par le plan.

c. Les parties ont pu constater que le garage comportait deux niveaux souterrains. Le premier sous-sol était destiné au P + R et aux propriétaires des immeubles voisins. Le deuxième sous-sol, habituellement fermé par une grille, était ouvert à l'occasion d'événements ponctuels. Du matériel y était entreposé, appartenant notamment aux pompiers et à la troupe des Tréaux de l'Arvaz.

23. Le 27 juillet 2007, les recourants ont répliqué sous la plume d'un seul mandataire et développé leurs arguments.

Ils avaient pris connaissance de la note du SPBR du 2 avril 2007 dans le cadre de la procédure de recours ; cette situation était inadmissible et consacrait une nouvelle violation du droit d'être entendu, car la pièce en question, dont les résultats étaient par ailleurs contestés, aurait dû leur être soumise au stade de l'enquête publique ou, au plus tard, au moment du traitement de leur opposition.

24. Dans leurs observations du 3 septembre et du 10 septembre 2007, le Conseil d'Etat, respectivement la commune, ont persisté dans leurs conclusions.

25. Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Aux termes de l'article 6 alinéa 11 LGZD, le recours contre l'adoption d'un PLQ est régi par l'article 35 LaLAT. Selon cette disposition, la décision par laquelle le Conseil d'Etat adopte un PLQ au sens de l'article 13 alinéa 1 lettre a LaLAT peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (al. 1). Le délai de recours est de trente jours dès la publication de la décision dans la FAO pour les plans visés à l'article 13 LaLAT (al. 2). Lorsque le dernier jour du délai est un samedi, un dimanche ou un jour légalement férié, le délai expire le premier jour utile (art. 17 al. 3 LPA). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition au sens de l'article 6 alinéa 8 LGZD a préalablement été épuisée (al. 4). Pour le surplus, la LPA est applicable (al. 5).

En l'espèce, la décision attaquée a été publiée dans la FAO le 9 février 2007. Les deux actes de recours, adressés à l'autorité compétente le lundi 12 mars 2007, soit le premier jour utile après le délai de trente jour fixé par la loi, sont donc recevables s'agissant du délai.

2. Les recourants ont tous épuisé la voie de l'opposition avant de saisir le Tribunal administratif, à l'exception de Mme Leimbacher.

Leur recours est donc recevable de ce point de vue, à l'exception de celui de Mme Leimbacher, qui doit être déclaré irrecevable, faute d'épuisement préalable des voies de recours prévues par la loi.

3. A teneur de l'article 60 lettre b LPA, applicable en raison du renvoi de l'article 35 alinéa 5 LaLAT, toute personne qui est touchée directement par une décision et possède un intérêt personnel digne de protection à ce que celle-ci soit annulée ou modifiée est titulaire de la qualité pour recourir (ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 3 c).

En tant que co-propriétaires d'immeubles inclus dans le périmètre visé par le PLQ querellé, les recourants disposent de la qualité pour recourir (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007, consid. 5 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 3d ; ATA/28/2006 du 17 janvier 2006 consid. 4 ; ATA/609/2004 du 5 avril 2004 consid. 1b ; ATA/765/2003 du 21 octobre 2003 consid. 3).

4. Le recours formé par les consorts Bretton a été signé, au nom et pour le compte de tous les recourants, par M. Zumkeller seul.

La question de savoir si M. Zumkeller pouvait représenter valablement ses consorts en signant l'acte de recours en leur nom peut souffrir de rester ouverte, dès lors que M. Zumkeller dispose lui-même de la qualité pour recourir et que son recours est recevable.

5. Les recourants soulèvent une violation du droit d'être entendu. Ils considèrent notamment que la proposition du Conseil administratif au Conseil municipal du 9 septembre 2005 (n° 06.04) de modifier l'ancien PLQ n° 27833-542 du 7 décembre 1987 et le rapport de la commission municipale d'urbanisme proposant l'établissement d'un préavis favorable de la commune au nouveau PLQ, auraient dû faire partie du dossier et être accessibles aux recourants.

- a. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (Arrêt du Tribunal

fédéral 2P.77/2003 du 9 juillet 2003 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/297/2006 du 30 mai 2006 ; ATA/311/2005 du 26 avril 2005).

Le droit d'accès au dossier comprend en règle générale le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, de faire des photocopies (ATF 122 I 109 consid. 2b p. 112 et les arrêts cités). Toutefois, conformément à la doctrine et à la jurisprudence, l'administré ne dispose pas d'une prétention de rang constitutionnel permettant d'avoir accès à des documents internes à l'administration (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.742.1999 du 15 février 2000, consid. 3c ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 2, 2ème éd., Berne 2006, p. 608, n. 1327 ; P. MOOR, Droit administratif, Vol. 2, 2ème éd., Berne 2002, p. 24-25, n. 1.1.2.5). Sont considérées comme telles des pièces qui servent à l'instruction d'un cas, mais qui ne sont dotées d'aucun caractère probatoire, et qui sont au contraire exclusivement destinées à l'usage interne pour la formation de la volonté de l'administration (ATF 125 II 473 consid. 4a p. 474/475 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.742.1999 précité).

b. En l'espèce, les pièces dont font état les recourants sont des documents de travail internes à l'administration, destinés à former la volonté du Conseil municipal, qui s'est exprimé par la résolution du 27 septembre 2005 et par son préavis, émis le 20 juin 2006. Ces deux pièces ont été rendues accessibles aux recourants et figuraient au dossier lorsque la procédure d'opposition a été ouverte, ce qu'ils ne contestent d'ailleurs pas. De plus, comme le relève la commune, les documents dont la consultation est demandée ont été discutés dans le cadre d'une délibération publique, à laquelle les recourants ont été convoqués, comme tous les autres habitants, et dont le procès-verbal est accessible sur internet. Ils avaient pour seule vocation d'aider le Conseil municipal à se déterminer sur l'opportunité de la modification proposée ; ils n'ont pas fondé la décision cantonale. C'est la délibération elle-même, soumise au référendum facultatif, qui a constitué le document décisif dans ce processus. Cela est si vrai que l'autorité cantonale n'a jamais eu possession des pièces sur lesquelles les recourants fondent la violation du droit d'être entendu et n'en a pas eu besoin pour statuer.

Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit donc être écarté s'agissant de ces deux documents.

c. Il en va de même du rapport de la commune fondé sur l'article 47 OAT, dont les recourants prétendent qu'il aurait dû être transmis à l'autorité cantonale avant la procédure d'opposition.

En effet, aux termes de l'article 47 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1^{er} LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de

l'aménagement du territoire (art. 1^{er} et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 alinéa 1^{er} OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise à l'article 25a LAT (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3 ; P. TSCHANNEN, *Umsetzung vom Umweltrecht in der Raumplanung*, DEP 2005 p. 423 ; R. MUGGLI, *Umweltprüfung vor der Projektierung*, DEP 2004 p. 451). Le rapport de conformité selon l'article 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation (R. MUGGLI, *op. cit.*, DEP 2004 p. 453). Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit en outre indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan augmenteront ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité ; M. PESTALOZZI, *Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung*, DEP 2000 p. 775).

Le droit fédéral ne dit pas à quel moment ce rapport doit parvenir à l'autorité d'approbation du plan. Ce moment dépend de la procédure cantonale. En effet, si l'autorité communale ne statue pas elle-même sur les oppositions, comme à Genève, il n'est pas contraire au droit fédéral qu'elle attende la fin de la procédure cantonale d'opposition pour rendre son rapport et exposer les raisons pour lesquelles elle demeure en faveur du plan litigieux malgré les arguments avancés dans ce cadre.

Le grief de violation du droit d'être entendu ne saurait donc, là encore, être retenu.

d. S'agissant des notes du SPBR des 19 octobre 2006 et 2 avril 2007, les recourants se plaignent du fait qu'elles ne sont parvenues à leur connaissance que tardivement, l'une au moment de la décision sur opposition, l'autre lors du premier échange d'écriture devant le tribunal de céans.

En effet, dans le souci d'apporter une réponse claire et précise aux arguments soulevés par les recourants dans la procédure d'opposition, relativement au domaine particulièrement technique de la protection contre le

bruit, le Conseil d'Etat a sollicité du SPBR des précisions, qu'il n'a pas communiquées aux opposants avant de prendre sa décision. Suite aux recours déposés devant le tribunal de céans, dans lesquels une violation à l'OPB était soulevée, il a demandé à ce service de se prononcer sur les arguments la concernant.

Cette situation ne consacre pas une violation du droit d'être entendu des recourants. En effet, on ne saurait faire grief à l'autorité intimée d'avoir cherché, pendant la procédure d'opposition, puis lors du recours devant le tribunal de céans, à étayer sa décision et compléter ses arguments. Dans le cadre de ces démarches, elle n'a fait que demander au SPBR des précisions sur la portée exacte de son préavis du 22 juillet 2005. Les recourants avaient connaissance de ce préavis et se sont d'ailleurs déterminés à son sujet en temps utile, dans la procédure d'opposition, puis dans la procédure de recours.

De plus, même à supposer que ces notes complémentaires aient dû être transmises aux recourants plus tôt, en vertu du droit d'être entendu, la violation éventuelle de ce droit aurait été réparée par le tribunal de céans. En effet, les précisions contenues dans les notes litigieuses ne se réfèrent aucunement à des questions d'opportunité ; elles ne portent que sur des questions de fait et de droit (dépassement ou non par le projet des valeurs de planification et d'immissions ; question de savoir lesquelles de ces valeurs sont applicables en l'espèce), griefs que le Tribunal administratif peut revoir librement. En l'espèce, cette violation aurait été réparée par la procédure de recours interjetée par devant le tribunal de céans, les recourants ayant eu tout loisir de se déterminer à leur propos, tant lors du deuxième échange d'écriture que du transport sur place organisé par ledit tribunal. Enfin, il n'y aurait aucun sens à renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle entende les recourants sur un point où son pouvoir de statuer en opportunité n'est pas en cause et sur lequel ceux-ci se sont très largement prononcés.

Le grief de violation du droit d'être entendu doit donc être écarté.

6. Une partie des recourants prétend que l'article 4 LAT a été violé au motif que l'autorité intimée n'a pas tenu compte des observations qu'ils avaient formulées au stade de l'enquête publique. C'est méconnaître la portée de l'article 4 LAT, qui ne confère pas un droit à ce que les arguments soulevés dans le cadre de l'enquête publique conduisent nécessairement à une modification du plan litigieux.
7. Les recourants soulèvent encore que le PLQ litigieux viole le plan directeur cantonal en prévoyant un IUS de 1,0.
 - a. Selon l'article 8 alinéa 1^{er} LaLAT, le plan directeur cantonal est un document destiné notamment à la coordination avec la Confédération et les

cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Il comprend le concept de l'aménagement cantonal, ainsi que le schéma directeur cantonal, et renseigne sur les données de base, les mesures arrêtées, les questions en suspens et les informations préalables. Il a force obligatoire pour les autorités (art. 8 al. 4 LaLAT et 9 al. 1^{er} LAT).

A l'instar de la LaLAT ou de la LCI, le plan directeur ne fixe pas d'IUS applicable à la zone 4B. Il ressort cependant du concept du plan directeur que les zones à bâtir doivent être utilisées au mieux, afin d'éviter la dispersion de l'habitat et de prévenir les empiètements sur la zone agricole (point 1, concept de l'urbanisation). Les terrains à bâtir ne doivent pas être gaspillés en ayant recours à des IUS inférieurs aux valeurs usuelles (ibidem). L'autorité a pour obligation de veiller à ce que l'habitat en immeubles soit réalisé dans les quatre premières zones de construction et que les maisons individuelles soient réalisées en 5^{ème} zone (ibidem). Il convient d'urbaniser en priorité les zones de développement déjà équipées et bien desservies par les transports publics et ne pas renoncer, face à des oppositions au développement, à utiliser pleinement les capacités constructives des terrains, avec des gabarits et des densités de construction adaptés aux lieux (ibidem). Les règlements de village qui prévoient dans les zones 4B une valeur inférieure à la normale doivent être revus. Des immeubles de logements sont réalisés prioritairement dans ces zones, en veillant toutefois à respecter la morphologie des villages et les sites bâtis (ibidem).

b. En l'espèce, les immeubles réalisés dans le quartier des Etournelles ont été construits sur la base d'un IUS de 1,0. Cet indice résultait du PLQ du 7 décembre 1987, qui prévoyait déjà, à l'emplacement litigieux, la construction d'équipements publics. On peut pour le moins considérer, dans ces circonstances, que l'IUS de 1,0 prévu par le plan est "usuel" dans la zone. En outre, la construction d'immeubles de logements sociaux et à loyer libres constitue un intérêt public qui présente sans conteste un caractère prépondérant à Genève, comme le Tribunal fédéral l'a admis en 1999 déjà (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.552/1998, du 9 février 1999). Il est en effet notoire que le canton connaît une situation de pénurie de logements chronique qui s'aggrave d'année en année. Enfin, le quartier des Etournelles est bien desservi par les transports publics et ne se trouve pas au cœur du vieux village, qui reste ainsi préservé.

En conclusion, le PLQ doit être considéré comme parfaitement conforme au plan directeur et l'argumentation des autorités intimées est exempte de critique sur ce point.

8. Les recourants contestent à tort la réalisation de commerces et de bureaux au rez-de-chaussée des immeubles projetés.

En effet, la 4^{ème} zone est destinée principalement aux maisons d'habitation (art. 19 al. 2 LaLAT). Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des

nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage et le public, des activités peuvent également y être autorisées (art. 19 al. 2, 2^{ème} phrase LaLAT). Dans son principe, l'affectation prévue ne viole pas cette disposition. La mise en œuvre relève, quant à elle, de la procédure d'autorisation de construire.

Cet argument ne saurait ainsi être retenu.

9. Aux termes de l'article 2 alinéa 1^{er} lettre a OEIE, la modification d'un parking de plus de 300 places est soumise à une étude d'impact si elle consiste en une transformation ou un agrandissement considérables de l'installation ou si elle change notablement son mode d'exploitation (en relation avec le point 11.4 de l'annexe à l'OEIE).

En l'espèce, le parking existant est sous-utilisé. Cette circonstance est due à la réalisation progressive des aménagements projetés qui, une fois terminés, devaient conduire à une utilisation optimale des places de parc existantes. L'affectation de 46 places de ce parking aux utilisateurs de ces constructions n'entre ainsi aucunement dans le cadre de cette disposition. Elle constitue une modification manifestement mineure, si tant est qu'il y en ait une, par rapport à la vocation de cette installation, telle qu'elle était prévue par le PLQ de 1987. Selon le SPBR, la charge environnementale relative au bruit produit par l'accès aux constructions projetées est insignifiante. Cette opinion est confortée par les calculs prévisionnels de ce service, qui démontrent que cette utilisation conduira à une augmentation des immissions inférieure à 1 dB, valeur au-dessous de laquelle l'augmentation n'est pas perceptible. On ne voit pas quel autre impact notable la modification envisagée pourrait entraîner sur l'environnement, par rapport à l'usage prévu par l'ancien PLQ, dans le cas où celui-ci avait été pleinement réalisé. Les recourants ne se prononcent d'ailleurs pas sur cette question.

La modification envisagée ne constitue donc pas un changement notable du mode d'exploitation nécessitant une étude d'impact au sens de l'article 2 OEIE.

10. L'argumentation des recourants relative aux dépassement des valeurs limites d'exposition au bruit est tout aussi dépourvu de substance.

Les recourants soutiennent qu'il faut appliquer à la modification du PLQ litigieux, les valeurs de planification et non les valeurs limites d'immission, qui sont supérieures aux premières. Cette question peut rester ouverte en l'espèce, car les valeurs de planification ne sont pas atteintes par les modification proposées. En effet, dans les zones classées en DS II, ces valeurs sont de 55 dB (A) le jour et de 45 dB (A) la nuit (annexes 3 et 6 de l'OPB, en relation avec les articles 7, 8, 9, 40 et 43 OPB). Or, selon les calculs opérés par le SBPR, les nuisances sonores actuellement supportées par les immeubles des recourants se trouvent entre 49 et 53 dB (A) le jour, selon les bâtiments, et entre 38 et 42 dB (A) la nuit (cf. préavis du SPBR du 22 juillet 2005 et notes complémentaires des 19 octobre 2006 et 2

avril 2007). Selon ces mêmes documents, les variations dues aux constructions projetées seront inférieures à 1 dB (A). Les nouveaux bâtiments réduiront même les immissions sonores actuelles subies par deux immeubles voisins, en raison de l'effet écran qu'elle produiront sur ceux-ci.

Il ne saurait y avoir, dans ces circonstances, de violation de la LPE ou de l'OPB.

11. Concernant le respect des distances d'un des bâtiments projetés par rapport à la route, l'article 11 LRoutes permet au département, dans le cadre de l'élaboration d'un PLQ, de déroger aux limites prévues par la loi, "si les conditions locales font apparaître que l'interdiction de construire qui en découle ne repose sur aucun motif pertinent d'aménagement du territoire ou d'environnement". Les recourants se bornent à alléguer une violation des normes fixant les distances entre le bâtiment A et la route, sans expliciter en quoi la dérogation à ces prescriptions serait contraire à la loi. Il n'y a pas lieu, dans ces circonstances, de remettre en cause l'appréciation faite par le département dans ce cadre.
12. Quant aux normes de construction posées par la LCI relativement aux vues droites, les recourants indiquent que "le bâtiment C interrompt les vues droites dont bénéficient les étages inférieurs des immeubles n° 5149 et 5150". Ils ne tirent aucune conclusion de cette situation et n'allèguent la violation d'aucune base légale précise, de sorte que leur argument sera rejeté.
13. S'agissant de la servitude constituée en faveur de la commune dans l'acte notarié inscrit au registre foncier le 12 janvier 1988, il n'appartient pas au juge administratif de déterminer, dans le cadre de l'examen de la validité d'un PLQ, la portée des engagements pris dans ce cadre. Cette question relève du juge civil, conformément à une jurisprudence constante du Tribunal administratif (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.546/1993 du 11 novembre 1994 ; ATA/320/2007 du 19 juin 2007 consid. 6).
14. Les autres arguments soulevés par les recourants (esthétique et choix de l'autorité de valoriser cette parcelle plutôt qu'une autre) relèvent de l'opportunité. Ces motifs échappent au pouvoir d'examen du tribunal de céans, aucun excès ou abus du pouvoir d'appréciation n'étant à relever en l'espèce (art. 61 al. 1^{er} LPA).

Pour toutes ces raisons, les recours seront rejetés.

15. Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge des recourants qui succombent, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Une indemnité de CHF 2'000.-, à la charge des même recourants, sera versée à la commune de Veyrier, appelée en cause, qui a du recourir aux services d'un avocat et qui

compte moins de 10'000 habitants (art. 87 LPA ; ATA/813/2003 du 4 novembre 2003).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare irrecevable le recours de Madame Nicole Leimbacher déposé le 12 mars 2007 ;

au fond :

rejette, en tant qu'ils sont recevables, les recours interjetés par Madame Danièle et Monsieur Carlo Bader-Lagomarsino, Madame Céline et Monsieur Mario Gurdian, Madame Annick et Monsieur Serge Kauffmann, Madame Heidi et Monsieur Luc Raymond, Madame Christiane et Monsieur Bernard Marbach Rivière, Madame Christine et Monsieur Marc Vassant, Messieurs Gabriel Cruz, Gérard Giustet, Jean-Pierre Gassner, Christian Zumkeller, Ibrahim Ülkummen, Manuel Garcia et Jean-Christophe Bretton ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 3'000.- ;

alloue à la commune de Veyrier une indemnité de CHF 2'000.- à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement ;

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

communique le présent arrêt à Me Alain Maunoir, avocat des recourants, au Conseil d'Etat et à Me Pierre-Louis Manfrini, avocat de la commune de Veyrier ainsi qu'à l'office fédéral du développement du territoire.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :