

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4325/2018-AMENAG

ATA/1438/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 1^{er} octobre 2019

dans la cause

Monsieur Shahriar BAKHTIAR

HOPE SA

représentés par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur Shahriar BAKHTIAR est propriétaire de la parcelle n° 6'745, feuille 47, de la commune de Plan-les-Ouates (ci-après : la commune), d'une surface de 3'804 m². Par acte notarié du 20 mars 2013, il s'était porté promettant-acquéreur des parcelles n°s 5'057, feuille 47, de 372 m² et 5'059, feuille 47, de 891 m², de la même commune.

Depuis le 25 octobre 2017, ces deux dernières parcelles sont devenues propriété de Hope SA, dont le siège est à Collonge-Bellerive et dont M. BAKHTIAR est l'administrateur unique. Hope SA a notamment pour but statutaire la promotion immobilière.

Ces trois parcelles contiguës, sises en zone de construction 4B protégée, le long de la route des Chevaliers-de-Malte, à la limite du village de Saconnex d'Arve-Dessous, sont en partie couvertes par des serres se prolongeant depuis la zone agricole adjacente et supportent des dépôts et autres bâtiments de plus de 20 m².

- 2) En 2009, à l'initiative de la commune, une étude de plan de site a été entreprise pour le village de Saconnex d'Arve-Dessous et ses environs, complétée en 2014.

Un projet de plan de site (n° 29'718-529) a été élaboré, lequel prévoyait une aire d'implantation de constructions nouvelles sur une partie de la parcelle n° 6'745. Le solde du terrain ainsi que les deux autres parcelles devaient rester libres de construction. Ce projet a été soumis à la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), qui s'est déclarée favorable au projet dans son préavis du 7 juillet 2014, en émettant un certain nombre de conditions propres à améliorer l'aménagement du périmètre considéré, composé d'éléments à forte valeur patrimoniale.

Le règlement accompagnant le projet de plan de site spécifiait que l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) maximum applicable à la parcelle n° 6'745 était de 0,5, compte tenu de ce que la surface totale des parcelles excédait légèrement 5'000 m². Cet indice passait à 0,55 lorsque la construction était conforme à un standard de haute performance énergétique (HPE) et à 0,6 en cas de conformité au standard de très haute performance énergétique (THPE).

- 3) En parallèle à l'élaboration du projet de plan de site, M. BAKHTIAR a déposé une demande préalable de construire huit immeubles de logements avec garage souterrain sur la parcelle n° 6'745, les droits à bâtir des deux autres parcelles susmentionnées étant transférés sur celle-ci.

Au cours de l'instruction de la requête, la CMNS a rendu un préavis favorable sous réserve. Elle relevait que le projet respectait le plan de site en cours d'élaboration.

Le 30 mai 2014, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : le département), a délivré la demande préalable de construire (DP 18'513/1).

- 4) Le projet de plan de site a fait l'objet d'une enquête publique du 14 avril au 13 mai 2015 lors de laquelle M. BAKHTIAR, notamment, a déposé des observations.
- 5) Le 26 février 2016, pendant la procédure d'opposition ouverte du 29 janvier au 27 février 2016, M. BAKHTIAR a fait part au Conseil d'État de son opposition au projet de plan de site au motif que l'IUS applicable à ses parcelles était similaire à celui applicable à la 5^{ème} zone de construction, ce qui apparaissait contraire aux objectifs du plan directeur cantonal (ci-après : PDCant). Le projet limitait l'aire d'implantation de constructions nouvelles sans que cela ne soit justifié par l'environnement bâti existant ou toute autre considération tendant à la préservation du site. Un cheminement piétonnier de promenade était prévu sur les parcelles n^{os} 5'057 et 5'059.
- 6) Par arrêté du 7 novembre 2018, le Conseil d'État a rejeté l'opposition formée par M. BAKHTIAR et, le même jour, il a adopté le plan de site et son règlement sans modification s'agissant des éléments auxquels M. BAKHTIAR s'était opposé.
- 7) Par envoi du 10 décembre 2018, M. BAKHTIAR et Hope SA, sous la plume de leur conseil, ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les arrêtés du Conseil d'État du 7 novembre 2018, rejetant l'opposition et approuvant le plan de site ainsi que son règlement, concluant préalablement à un transport sur place et principalement à l'annulation des arrêtés précités ainsi qu'au versement d'une indemnité de procédure.

La voie de l'opposition avait été utilisée par le promettant-acquéreur et bénéficiait au nouveau propriétaire Hope SA.

Le plan de site était contraire au PDCant, singulièrement à sa fiche A06. Aucun élément patrimonial particulier ne justifiait que soit retenu un IUS si faible et que toute construction soit exclue sur une partie des terrains. Le PDCant préconisait un IUS minimal de 0,6 en zone 4B protégée et en zone de développement 4B une densité minimale de 0,8. Ce que le législateur avait voulu comme indice minimal devenait indice maximal dans le plan litigieux.

Le plan était en contradiction avec les objectifs que s'était lui-même fixé le Conseil d'État concernant la physionomie urbanistique du développement du village, comme le démontraient les exemples cités. L'échelle et le caractère des constructions existantes, de part et d'autre des parcelles des recourants, ne justifiaient pas un IUS inférieur à 0,6. L'aire d'implantation de constructions nouvelles, constituant un bloc au centre de la parcelle n° 6'745 était en contradiction avec la manière dont actuellement, les constructions étaient implantées.

Le cheminement prévu se situait à cinquante mètres seulement d'un autre chemin piétonnier. Il était indéfendable de prétendre limiter les possibilités d'aménagement et de construction sur des biens-fonds au motif de doubler un cheminement existant.

- 8) Le 22 février 2019, l'office du patrimoine et des sites (ci-après : OPS), pour le Conseil d'État, a transmis des observations, concluant à l'irrecevabilité du recours déposé par Hope SA et au rejet de celui de M. BAKHTIAR.

Le plan de site litigieux englobait des terrains sis en zone 4B protégée et en zone agricole. Son périmètre comprenait la localité de Saconnex d'Arve-Dessous, le lieu-dit de la Tour ainsi que leur environnement agricole et naturel.

Ce secteur était marqué tant par son cadre bâti historique mis en évidence par le recensement architectural du canton (plan n° 28'196A-529 du 16 avril 1986) que par ses qualités paysagères et naturelles, caractérisées notamment par la culture traditionnelle des fruitiers de haute tige, par ses biotopes, majoritairement intégrés dans un périmètre de protection des batraciens d'importance nationale (OBat Ge 49) et par la césure paysagère constituée des grandes cultures sur les fronts nord et ouest de la localité. Il s'agissait d'une protection supplémentaire aux zones existantes. Ce plan était expressément identifié comme mesure à prendre par le PDCant.

Tant la commune que la CMNS avaient préavisé favorablement le projet de plan, sous certaines réserves largement prises en compte lors de son adoption.

Le grief concernant la conformité au PDCant était irrecevable et infondé.

Un projet de plan de site avait été élaboré en 2009 et finalisé en 2014 seulement en raison d'un projet de construction contesté sans succès par la commune (ATA/392/2013 du 25 juin 2013).

Le plan tendait à assurer un développement mesuré ainsi qu'une promotion des mobilités douces respectueux de l'échelle et du caractère des constructions existantes, des vues à préserver et de la structure des cheminements publics. Dans les zones à bâtir, en dehors des aires d'implantation des constructions nouvelles, les surfaces non bâties devaient rester libres de constructions, sous réserve de

constructions de peu d'importance, d'agrandissements mineurs sur des bâtiments existants, de places de stationnement et d'espaces de jeux. La mesure de protection distinguait plusieurs catégories de bâtiments : maintenus, intégrés, autres et constructions altérant le site et pouvant être démolies et, fixait des règles particulières pour chacun d'entre eux.

Le plan de site tendait à apporter une protection supplémentaire à la zone 4B protégée et à une partie de zone agricole du périmètre de Saconnex d'Arve-Dessous. Il définissait quatre sous-périmètres situés en zone agricole pour lesquels des mesures spécifiques étaient prévues : A – site de l'étang du Paradis ; B – site des Vignes-Blanches et du Pré-Jardinier ; C – site du hameau de la Tour ; D – grandes cultures agricoles.

Le Conseil d'État répondait ensuite point par point aux griefs soulevés. Son argumentation sera reprise en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

- 9) Le 25 mars 2019, les recourants ont répliqué, persistant dans les conclusions prises initialement.

Le recours de Hope SA était recevable. Subsidièrement, Hope SA sollicitait son appel en cause au besoin.

- 10) Le 26 mars 2019, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Le recours a été interjeté en temps utile et devant la juridiction compétente (art. 40 al. 9 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1977 - LPMNS - L 4 05 ; art. 35 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Le recours est donc recevable de ces points de vue.
- 2) En tant que destinataire de l'arrêté querellé et propriétaire d'une parcelle comprise dans le périmètre du plan de site litigieux, M. BAKHTIAR a la qualité pour recourir (art. 60 let. a et b LPA). Il a en outre préalablement utilisé la voie de l'opposition (art. 35 al. 4 LaLAT). Le recours est dès lors recevable sans que la question de la qualité pour recourir de Hope SA ne doive être examinée.
- 3) Les recourants sollicitent un transport sur place.

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation entraîne, lorsque sa réparation par l'autorité de recours n'est pas possible, l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_529/2016 du 26 octobre 2016 consid. 4.2.1 ; ATA/493/2018 du 22 mai 2018).

Le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 137 IV 33 consid. 9.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_265/2016 du 23 mai 2016 consid. 5.1 et les arrêts cités), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_58/2018 du 29 juin 2018 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2017 du 5 juillet 2018 consid. 2.1. ; ATA/799/2018 du 7 août 2018). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 141 III 28 consid. 3.2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_24/2017 du 13 décembre 2017 consid. 2.2).

En l'espèce, un transport sur place n'est pas nécessaire. En effet, le dossier comprend notamment le projet de plan de site et les rapports explicatifs de 2009 et de 2014, documents d'une centaine de pages chacun largement illustrés qui retracent l'historique du territoire par enjeu (écologique, paysager, etc.) et décrivent l'état de la planification, le potentiel d'aménagement, l'analyse des déplacements, les points de vue sur le paysage existant dans le périmètre, notamment ainsi qu'une synthèse de toutes les contraintes du site. Par ailleurs, le système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG) permet d'avoir accès à toutes les informations nécessaires, y compris des photos aériennes du périmètre concerné.

- 4) Le litige concerne un plan de site et son règlement, approuvés par le Conseil d'État, soit un plan précisant l'affectation et le régime d'aménagement de terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones (art. 13 al. 1 let. c LaLAT ; art. 38 al. 1 LPMNS).

Le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA, par renvoi de l'art. 35 al. 5 LaLAT et art. 40 al. 9 LPMNS). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour

apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

S'agissant de l'opportunité, il découle de l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) que les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'appréciation. Tel est le cas en l'espèce du Conseil d'État (art. 40 al. 7 LPMNS).

La chambre administrative n'est ainsi pas habilitée à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont elle a à connaître sur recours (Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, in RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3^{ème} journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

5) Les recourants considèrent en premier lieu que le plan de site est contraire au PDCant, spécialement à la fiche A06, en raison de l'IUS maximum de 0,6 prévu pour la parcelle n° 6'047 et de l'exclusion de constructions sur une partie de la parcelle et sur les deux autres parcelles.

a. Le PDCant est un instrument prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire. Il acquiert force obligatoire pour les autorités, mais ne produit en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers (art. 9 al. 1 LAT ; ATF 143 II 276 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1).

En outre, le plan directeur ne doit pas être considéré comme un « pré-plan d'affectation » et sa force obligatoire ne s'étend pas aux éléments qui auraient pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008, c. 4.1. François BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in Bénédicte FOËX [éd.], Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, 2013, p. 89).

b. La fiche A06 du PDCant, invoquée par les recourants intitulée « Gérer l'évolution des villages dans l'espace rural », préconise une évolution raisonnable et un développement mesuré des villages dans le respect de leur identité historique, architecturale et spatiale, l'un des effets attendus étant la préservation de la substance historique bâtie et non bâtie des villages.

La fiche prévoit des mesures de mise en œuvre : la restriction de la possibilité de construire des villas en zone 4B ou de prévoir une densité inférieure

à celle, usuelle de 0,6, ainsi que des mesures de protection appropriées pour certains villages non protégés, la prise en compte du paysage des villages. Un IUS minimum de 0,8 est préconisé uniquement dans le cadre d'un projet d'extension de la zone à bâtir sur la zone agricole, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

c. S'agissant de la protection du patrimoine et de la densité, le PDCant préconise une utilisation mesurée des zones à bâtir des villages conduisant à appliquer une densité modérée, en harmonie avec le bâti proche et ses gabarits, excluant la construction de villas. Le maintien des espaces non bâtis, tels que cours ou jardins, fait également partie des objectifs de protection.

En l'espèce, au vu de ce qui précède, le grief des recourants tombe à faux. En effet, les IUS fixés par le plan de site, tout comme les aires d'implantations définies par ce même plan, répondent à des préoccupations d'ordre patrimonial, soit un souci de la préservation de la configuration du village en tenant compte des contraintes spécifiques du site. À ceci s'ajoute qu'en estimant que les possibilités de construire offertes sont restreintes par rapport à ce qu'autorisait la zone 4B protégée, les recourants omettent de tenir compte du fait que la législation genevoise, sous réserve du taux d'utilisation du sol applicable à la zone villa, ne comporte pas de norme fixant ce taux de manière impérative. En zone 4B protégée, notamment, il est fonction des circonstances concrètes, le département fixant dans chaque cas particulier l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations ainsi que le site environnant (art. 106 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). Le plan de site prévu par l'art. 38 al. 2 LPMNS permet également de déterminer le potentiel constructible des différents terrains concernés, en fonction de leurs contraintes patrimoniales.

En conséquence le grief sera écarté.

- 6) Les recourants reprochent encore certains choix faits dans le plan. Ainsi, ni « l'échelle » ni « le caractère » des constructions existantes, de part et d'autre des parcelles des recourants, ne justifiaient, selon eux, l'IUS fixé pour leurs bien-fonds. Ils critiquent également le fait que l'aire d'implantation de constructions nouvelles constitue « un bloc au centre de la parcelle » n° 6'745, en contradiction avec la manière dont actuellement, les constructions étaient implantées. Finalement, le chemin pédestre existant le long de la route de Saconnex-d'Arve était suffisant et le cheminement prévu à une cinquantaine de mètres sur les parcelles n°s 5'057 et 5'059 ne se justifiait pas.

Comme l'expose de façon convaincante l'autorité intimée, qui se fonde sur l'étude d'aménagement et le rapport explicatif du projet de plan de site, l'aire d'implantation des nouvelles constructions a été circonscrite à la parcelle n° 6'745, de manière à éviter les seconds fronts et pour constituer une transition

harmonieuse entre le tissu bâti et l'espace rural, à l'arrière. La parcelle n° 5'059 n'est pas raccordée aux voiries et elle se trouve en second front. L'absence de construction sur la parcelle n° 5'057 à proximité immédiate des bâtiments voisins, permet de conserver des ouvertures visuelles entre les entités bâties vers l'espace rural et assure un dégagement des bâtiments constituant le noyau historique villageois.

Contrairement à ce qu'invoquent les recourants, le plan de site fixe un périmètre dans lequel de futures constructions pourront être érigées, mais ne fixe pas l'image de celles-ci qui sera déterminée lors d'une éventuelle procédure d'autorisation de construire. Les critiques concernant ces constructions sont donc prématurées et tombent à faux.

Finalement, s'agissant des cheminements piétons, le grief tombe également à faux car ceux-ci figuraient déjà sur le plan directeur des chemins pour piétons de la commune adopté le 22 janvier 2013 et approuvé par le Conseil d'État le 10 avril 2013. Les choix faits poursuivent un intérêt public et, en outre, la création du chemin nécessiterait encore la constitution d'une servitude de droit privé ou une expropriation aux conditions restrictives et moyennant un indemnité pleine et entière.

Les griefs seront donc écartés.

En conséquence, en tous points infondé, le recours sera rejeté.

- 7) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette le recours déposé le 10 décembre 2018 par Monsieur Shahriar BAKHTIAR et Hope SA contre les arrêtés du Conseil d'État du 7 novembre 2018 approuvant le plan de site n° 29'718-529 de Saconnex d'Arve-Dessous, sur le territoire de Plan-les-Ouates et l'arrêté du Conseil d'État du 7 novembre 2018 statuant sur l'opposition formée par Monsieur Shahriar BAKHTIAR au projet de plan de site no 29'718-529 de Saconnex d'Arve-Dessous sur le territoire de Plan-les Ouates, en tant qu'il est recevable ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge conjointe et solidaire de Monsieur Shahriar BAKHTIAR et Hope SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure :

dit que, conformément aux art. 82 ss 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'art. 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 Bruno Mégevand, avocat des recourants ainsi qu'au Conseil d'État et à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory,
Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :