

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/941/2014-AMENAG

ATA/577/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 juillet 2014

dans la cause

Monsieur Walter BISOL

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'HABITATIONS COLLECTIVES

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'HABITATIONS COLLECTIVES LULLY 2

représentés par Me Laurent Hirsch, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur Walter BISOL est propriétaire de la parcelle n° 3'199 du cadastre de la commune de Bernex, à l'adresse sis 7, chemin de la Pesse, sur laquelle est édiflée une maison familiale qu'il occupe.

La société coopérative d'habitations collectives est propriétaire de la parcelle n° 4'554 du même cadastre, à l'adresse 166 à 172 route de Soral. Un immeuble d'habitations de vingt-six logements y est édifié.

La société coopérative d'habitations collectives Lully 2 est propriétaire des parcelles n° 4'553 et 2'905 du cadastre de la commune de Bernex, à l'adresse 174 à 178 route de Soral et 3 à 9 route Alphonse-Ferrand. Ces bâtiments contiennent 48 logements.

- 2) Monsieur Philippe MAGNIN, maraîcher, est propriétaire des parcelles n° 8'646 et 8'647 du cadastre de la commune de Bernex, d'une surface totale de près de sept hectares. Ces terrains sont situés en zone agricole. Tant le plan directeur cantonal 2015 que celui de 2030 précise qu'il s'agit d'un secteur voué à l'agriculture spéciale.

- 3) M. MAGNIN ayant déposé une demande de renseignements visant à édifier une serre maraîchère sur les parcelles précitées, le département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis lors département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département) a élaboré un projet de plan localisé agricole (ci-après : PLA).

Une serre d'une surface d'environ 5,5 hectares et d'une hauteur maximale de 7,10 m, deux citernes de rétention des eaux pluviales du sous-périmètre de gestion de la parcelle d'une hauteur de 5 m, une citerne de stockage des eaux pluviales d'une hauteur de 10,5 m, un bassin de rétention de 300 m³ ainsi que des locaux destinés au conditionnement, des locaux techniques et administratifs liés à l'exploitation étaient prévus.

- 4) Le projet de PLA a été soumis à une enquête publique, du 26 février au 27 mars 2013.

Dans ce cadre, la société coopérative d'habitations collectives et la société coopérative d'habitations collectives Lully 2 (ci-après : les sociétés ou les coopératives) et M. BISOL ont produit des observations, agissant conjointement par la plume d'un avocat. Ils relevaient des problèmes de circulation, la hauteur des serres, l'absence de mesures énergétiques conséquentes, la disparition d'une surface de terre arable, les conséquences du projet sur la nature et le paysage, les

nuisances lumineuses que ce dernier génèrerait et le fait que la destination précise des serres ne soit pas indiquée.

5) Le 17 mai 2013, le conseil administratif (ci-après : le CA) de la commune de Bernex a communiqué au département un préavis favorable.

6) La procédure d'opposition au PLA a été publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO) du 28 juin 2013, les oppositions devant être produites avant le 28 août 2013.

a. Monsieur Roger LUTHI, propriétaire de la parcelle n° 1'569, a formé opposition.

b. M. BISOL a fait de même le 27 août 2013. Il indiquait agir « en tant que Conseiller municipal de [sa] commune ». Les commissions municipales n'avaient ni été consultées au sujet du plan de circulation, ni mises au courant du projet de créer une centrale de chauffage à gaz.

Concernant le plan de circulation, il ne pouvait accepter celui préavisé favorablement par la CA, qui n'avait pas été discuté en commission. De même, il désapprouvait les dépenses excessives qu'impliquerait la réalisation de la nouvelle route au vu des finances communales. Il suggérait une alternative, utilisant le chemin du Loup et un petit bout du chemin de Léchat.

Les indications données concernant le concept énergétique étaient en contradiction avec celles figurant dans la demande définitive d'autorisation de construire déposée le 31 mai 2013 par M. MAGNIN.

Le PLA ne prévoyait pas l'implantation de la centrale à gaz qui devrait être édifiée dans l'attente du chauffage à distance Cadiom.

Il terminait son opposition en indiquant « de par ma fonction de Conseiller municipal et représentant des habitants de notre commune, je me dois l'obligation de contester le PLA et le concept énergétique, qui ont été approuvés par le CA de la commune de Berne [sic] et le département de l'urbanisme ».

7) Par arrêté du 26 février 2014, publié dans la FAO du 28 février 2014, le Conseil d'État a approuvé le PLA et rejeté, dans la mesure où elles étaient recevables, les oppositions.

S'agissant de celles de M. BISOL, ce dernier était non seulement Conseiller municipal, mais aussi propriétaire d'une parcelle située à environ 400 m à vol d'oiseau du point le plus proche du PLA. Il était douteux qu'il puisse être touché plus que quiconque par le projet, la question restant toutefois ouverte vu le traitement au fond.

Le projet litigieux ne prévoyait pas l'organisation de la circulation et n'avait pas à le faire, l'autorité devant uniquement s'assurer que les constructions prévues soient liées à des voies de communication suffisantes.

La législation n'obligeait pas à consulter les commissions du Conseil municipal, mais uniquement le maire ou le CA de la commune concernée. Le PLA se limitait à délimiter le gabarit, la destination et l'implantation des constructions et le détail de ces éléments n'avait pas à être fixé à ce stade. Au surplus, l'éventuelle construction d'une centrale à gaz ne se situait pas dans le périmètre concerné.

- 8) a. Le 1^{er} avril 2014, M. BISOL et les coopératives ont recouru, conjointement et par la plume d'un avocat.

Les deux coopératives pourraient sembler ne pas avoir fait opposition, alors qu'en réalité, M. BISOL les avait représentées. Ils avaient agi de manière concertée, comme cela avait été fait au stade de l'enquête publique.

La circulation prévue pour les camions, soit sur le chemin des Cornaches et celui de Léchat, n'était pas suffisante. Le périmètre du plan ne permettait pas d'accéder au premier nommé. Le second, actuellement en terre, devrait être élargi et aménagé au frais de la commune, laquelle pouvait refuser de financer de tels travaux.

Les constructions prévues par le PLA renforceraient le risque d'inondation, selon un rapport du 28 février 2014 du bureau d'ingénieurs Roland COTTIER, mandaté par le service de la planification de l'eau et le service de l'écologie de l'eau.

Les recourants reprenaient et développaient au surplus leurs arguments antérieurs.

- b. Le rapport cité par le recourant, et annexé à son recours, conclut que la situation actuelle présente un risque d'inondation pour les événements centennaux, qui serait péjoré par l'édification de la serre prévue par le PLA. L'insuffisance actuelle, de 200 l/s, serait portée à 260 l/s en cas d'édification de la serre.

Les ingénieurs proposent deux mesures, qu'ils qualifient de simples, pour corriger cela. Il s'agit de rehausser de 20 cm environ, sur 60 m de longueur, la bordure du chemin de la Pesse ainsi que d'abaisser de 25 à 30 cm le terrain et la dalle au pourtour d'une grille d'évacuation située dans le même chemin, augmentant ainsi la capacité d'évacuation de 740 l/s.

- 9) Le 19 mai 2014, le Conseil d'État, par la plume du département, s'est déterminé.

Les coopératives n'avaient pas formé opposition avant de recourir, ce qui rendait leur recours irrecevable. M. BISOL n'avait pu former opposition pour elles, n'étant pas mandataire professionnellement qualifié. Il n'était pas possible de déduire du texte de l'opposition que M. BISOL représentait les coopératives.

La propriété de M. BISOL, qui ne serait pas affectée par la circulation générée par le PLA, était trop éloignée des terrains concernés par ce plan pour que l'intéressé puisse recourir en qualité de voisin.

Quant au fond, le recours devait être rejeté.

- 10) Le 10 juillet 2014, les recourants ont exercé leur droit à la réplique. M. BISOL disposait des qualités et de la formation nécessaire pour être mandataire professionnellement qualifié et, si tel n'était pas le cas, un délai aurait dû être accordé aux sociétés pour qu'elles constituent un autre mandataire ou qu'elles valident leurs actes.

Dès lors que les deux coopératives et M. BISOL avaient déposé conjointement des observations antérieurement, l'autorité aurait dû en déduire et comprendre que l'opposition de M. BISOL était aussi formulée au nom des sociétés, même si les termes utilisés n'étaient pas parfaitement clairs.

Dès lors que le Conseil d'État avait laissé ouverte la question de la recevabilité du recours de M. BISOL, l'autorité intimée ne pouvait modifier sa position, par la plume de l'office de l'urbanisme, dans la procédure de recours. Au surplus, la propriété de M. BISOL serait touchée par le projet du fait de l'augmentation des risques d'inondations.

Quant au fond, les recourants maintenaient leurs arguments antérieurs.

- 11) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le recours est dirigé contre le PLA n° 29'905-507, adopté par arrêté du Conseil d'État du 26 février 2014, soit une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 13 al. 1 let. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

3. Selon l'art. 35 LaLAT, applicable sur renvois successifs des art. 20 al. 8 LaLAT et 5 al. 11 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40), la décision par laquelle le Conseil d'État adopte ce type de plans d'affectation peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative (al. 1). Le délai pour recourir est de trente jours dès la publication de la décision dans la FAO (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4), la LPA étant applicable pour le surplus (al. 5).

En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 - aLOJ ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 - dans sa teneur au 31 décembre 2010). Il est donc recevable de ce point de vue.

4. Les recourants soutiennent que les coopératives ont suivi la voie de l'opposition, agissant alors en étant représentées par M. BISOL.

Ils ne peuvent être suivis sur ce point. Une lecture attentive du courrier adressé par M. BISOL au Conseil d'État le 27 août 2013 démontre que ce dernier agissait pour lui-même et en tant que « Conseiller municipal représentant des habitants de notre commune ». Il ne nomme pas d'autre personne, physique ou morale.

Lorsqu'une opposition est déposée, les auteurs de l'acte en question doivent être clairement indiqués. Il n'appartient pas à l'autorité saisie d'analyser les actes antérieurs pour déterminer l'auteur de l'acte ou les personnes que cet auteur représente. Ainsi, on ne peut reprocher au Conseil d'État de ne pas avoir déduit des observations faites en commun par les coopératives et M. BISOL - par la plume d'un avocat - lors de l'enquête publique que le dernier nommé pourrait former opposition pour son propre compte et en tant que représentant des coopératives, si cela ne ressort pas du texte de l'opposition.

De même, s'il est exact que les observations adressées à l'ancien département de l'urbanisme le 29 juin 2013 dans le cadre d'une demande en autorisation de construire déposée par M. MAGNIN par la Société coopérative d'habitations collectives, indiquaient qu'elle entendait recourir contre le PLA, ce courrier ne peut, en lui-même, être considéré comme constituant une opposition au PLA, lequel n'avait pas encore été adopté. Le Conseil d'État – à qui il n'était au demeurant pas adressé – n'avait pas à en tirer une quelconque conséquence dans le cadre de l'opposition au PLA.

Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que les coopératives n'ont pas utilisé la voie de l'opposition, et leur recours est irrecevable de ce fait.

5. Il reste à déterminer si M. BISOL a, en tant que voisin, qualité pour recourir.

a. À teneur de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/77/2009 du 17 février 2009 et les références citées). La chambre administrative a déjà jugé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/790/2012 du 20 novembre 2012 ; ATA/281/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/5/2009 du 13 janvier 2009 et les références citées).

Cette notion de l'intérêt digne de protection est identique à celle qui a été développée par le Tribunal fédéral sur la base de l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - aRS 173.110) et qui était, jusqu'à son abrogation le 1er janvier 2007, applicable aux juridictions administratives des cantons, conformément à l'art. 98a de la même loi (ATA/790/2012 précité consid. 1b ; ATA/399/2009 du 25 août 2009 consid. 2a ; ATA/207/2009 du 28 avril 2009 consid. 3a et les arrêts cités). Elle correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, en vigueur depuis le 1er janvier 2007 (LTF - RS 173.110) que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle d'unité de la procédure qui figure à l'art. 111 al. 1 LTF (arrêts du Tribunal fédéral 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; 1C_76/2007 du 20 juin 2007 consid. 3 et 1C_69/2007 du 11 juin 2007 consid. 2.2 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 pp. 4126 ss et 4146 ss).

En ce qui concerne les voisins, seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 409 consid. 1 p. 411 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_158/2008 du 30 juin 2008 consid. 2). Le recourant doit ainsi se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; 1C_7/2009 du 20 août 2009 consid. 1 ; 1C_125/2009 du 24 juillet 2009 consid. 1 ; ATA/790/2012 précité ; ATA/539/2012 du 21 août 2012 ; ATA/321/2009 du 30 juin 2009 consid. 2 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 3d ; sur le cas d'une personne qui va devenir voisine de la construction litigieuse : ATA/450/2008 du 2 septembre 2008 consid. 3). La qualité pour recourir peut être

donnée en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 et la jurisprudence citée ; ATA/790/2012 précité ; ATA/331/2007 précité). La proximité avec l'objet du litige ne suffit cependant pas à elle seule à conférer au voisin la qualité pour recourir contre la délivrance d'une autorisation de construire. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de l'arrêt contesté qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 181 consid. 3.2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_503/2008 du 10 février 2009 et 1C_158/2008 précité consid. 2 ; ATA/790/2012 précité). Le critère de la distance n'est cependant pas pertinent à lui seul, car la détermination de la qualité pour recourir nécessite une appréciation de l'ensemble des circonstances (arrêt du Tribunal fédéral du 8 avril 1997, RDAF 1997 I, p. 242, consid. 3a).

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 se voir reconnaître la qualité pour recourir. Il importe peu, alors, que le nombre de personnes touchées soit considérable - dans le cas d'un aéroport ou d'un stand de tir, par exemple (ATF 124 II 303 consid. 3a ; 120 Ib 379 consid. 4c ; ATA/453/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/534/2010 du 4 août 2010 et les autres références citées). La chambre de céans a reconnu la qualité pour recourir à des voisins faisant valoir qu'ils seraient touchés directement par l'augmentation du trafic qui découlerait de la construction de quatre immeubles de logements sur un chemin résidentiel (ATA/453/2011 précité ; ATA/612/2010 du 31 août 2010). Le Tribunal fédéral a déjà admis la qualité pour recourir du voisin lorsque le fonds est situé à une distance visible du projet de construction (ATF 123 II 499 ; JT 1998 I 514, Piermarco ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir des tiers dans la gestion de l'espace in Les tiers dans la procédure administrative, Genève, 2004, p. 184). De même, il a admis que le propriétaire voisin a un intérêt certain à obtenir que la parcelle contiguë demeure libre de constructions nouvelles, et en particulier de logements nouveaux (Piermarco ZEN-RUFFINEN, op. cit. p. 175).

6. En l'espèce, la maison de M. BISOL est située à 380 m environ de l'angle du périmètre du PLA le plus proche et à plus de 500 m de la partie du PLA où seraient édifiés les réservoirs et le bâtiment d'exploitation. Ce dernier ne prévoit pas que les camions desservant la serre projetée circulent sur le chemin de la Pesse, ou sur un chemin proche du terrain du recourant.

Quant au risque d'inondation, le rapport des ingénieurs ne permet pas d'admettre que M. BISOL soit suffisamment et spécialement touché pour se voir reconnaître la qualité pour recourir. Au surplus, les mesures correctives

nécessaires n'ont pas à être réalisées ou fixées dans le cadre du PLA, mais à l'occasion et en coordination avec la réalisation du projet.

Au vu de ce qui précède, M. BISOL ne dispose pas de la qualité pour agir.

7. En conséquence, le recours sera déclaré irrecevable. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement et aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 LPA)

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 31 mars 2014 par Monsieur Walter BISOL, par la société coopérative d'habitations collectives et par la société coopérative d'habitations collectives Lully 2 contre l'arrêté du Conseil d'État du 26 février 2014 ;

met à la charge conjointe et solidaire de Monsieur Walter BISOL, de la société coopérative d'habitations collectives et de la société coopérative d'habitations collectives Lully 2 un émolument de CHF 1'500.- ;

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 Laurent Hirsch, avocat des recourants ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray, et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :