

Date de dépôt: 6 janvier 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal) au lieu-dit « Au Plantin »

Rapport de M^{me} Laurence Felhmann Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de l'aménagement a examiné le présent projet de loi lors de ses séances des 18 et 25 juin, 12 et 19 novembre 2003 sous les présidences respectives de MM. Pierre-Louis Portier et René Koechlin. La commission a bénéficié de la précieuse collaboration de MM. J.-Ch. Pauli, secrétaire adjoint, J. Moglia, chef du service des études et plans d'affectation et X. de Rivaz, service des études et plans d'affectation.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{me} Jacqueline Meyer, puis par M^{me} Delphine Binder.

1. Présentation du projet de loi

M. de Rivaz explique à la commission que le plan de zone actuel démontre une grande emprise du développement industriel avec la zone aéroportuaire. Ce projet s'inscrit dans la volonté du département d'harmoniser les zones de développement industriel dans ce secteur. Le secteur est intéressant car il est facilement accessible et dispose d'une bonne

visibilité. La FTI est d'ailleurs très intéressée par ces terrains. L'Etat possède la moitié des parcelles et il reste 24 villas et une église.

Lors de la première enquête publique, les 24 familles habitant ces villas ont manifesté leur opposition à ce projet de déclassement et une pétition munie de 1400 signatures a été déposée. Les habitants craignent de se voir expulser de leurs maisons, crainte qui n'est pas fondée.

M. Moglia indique que dans l'hypothèse d'un terrain nu, on ne pourrait plus construire de logements à cet endroit car il est considéré comme impropre à l'habitation. A une question d'un commissaire, il répond qu'il y a maintenant un cadastre du bruit et qu'il existe des valeurs-limites, des valeurs d'alarme et des valeurs de planification. Dans ce secteur, on est dans les deux premiers types de valeurs et les seules affectations possibles sont celles émises par le degré de sensibilité au bruit IV, où l'on ne peut réaliser que des dépôts ou des bâtiments industriels.

2. Audition des opposants au projet : MM. Aumeunier, Barman et Marcacci

M. Aumeunier représente 26 opposants propriétaires de villas. Le projet de déclassement en zone industrielle a comme motif aux yeux du département une protection contre le bruit émanant de l'aéroport. La pétition qui a été lancée a récolté plus de 1000 signatures. Les habitants rencontrent une incertitude quant à la position de leur commune au sujet de ce projet de loi (concernant la position de la commune, se référer aux annexes).

Selon M. Aumeunier, les opposants contestent l'argument du DAEL au sujet du bruit car celui lié à l'aéroport va en diminuant. L'Etat a délivré plusieurs autorisations de construire dans le périmètre concerné en 1994, 1998, en 2000 et en 2001. C'est un problème de bonne foi de l'administration face aux citoyens! Pour ces habitants, la nécessité d'un déclassement doit être justifiée par une pesée des intérêts.

Il prétend qu'on est face à une modification importante. Le TF a indiqué que les relevés par l'aéroport et l'administration ne peuvent pas s'appliquer car il n'y a pas de cadastre de bruit de l'aéroport qui est de la compétence fédérale.

Il estime qu'il faut aussi tenir compte de la dévalorisation des parcelles; l'Etat aurait la maîtrise des prix et les fixerait par rapport à la zone industrielle. Des habitants ont engagé des fonds récemment. Quelle serait l'attitude de la banque envers ces propriétaires dans ces conditions? Comment un propriétaire peut-il retrouver une autre localisation?

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures compensatoires. S'agissant des constructions qui seront maintenues, il y aura des restrictions liées au bruit et concernant la hauteur, de sorte que la mise en valeur industrielle est totalement inintéressante.

Il y a une crise du logement importante à Genève. Où est l'intérêt public de transformer des logements en zone industrielle? Est-ce que les collectivités publiques ne souhaiteraient pas échapper à leur responsabilité en matière de réduction du bruit, étant donné que l'assainissement des bâtiments existants est à la charge de l'Etat ?

En conclusion, les opposants souhaitent que ce déclassement soit écarté par le Grand Conseil. La création d'une zone de développement industriel est une mesure disproportionnée. L'égalité de traitement est violée car de l'autre côté de la piste, l'Etat doit accorder des autorisations de construire!

M. Barman affirme qu'il n'a jamais demandé de dédommagement. Selon lui, il n'y a pas de problème avec le bruit et les habitants avaient connaissance de la présence d'un aéroport quand ils ont acquis leurs villas. Les différents propriétaires de ce secteur veulent rester dans ce quartier.

A une question d'un commissaire, concernant le prix du terrain proposé lors d'une récente négociation, l'un des représentants répond qu'il y a quatre ans il était question de 350 F/m².

A une autre question relative aux nuisances venant de la route de Meyrin et à la sécurité pour les enfants se rendant à l'école, les représentants des opposants répliquent que le cheminement de l'école est protégé et qu'ils n'entendent rien des activités situées déjà en zone industrielle car elles sont loin de leurs habitations. A leur sens, le périmètre réunit toutes les conditions pour un habitat de qualité.

Un autre commissaire souhaite savoir si les banques qui ont prêté des fonds ont tenu compte de la possibilité d'un déclassement en zone industrielle. On lui répond que ce n'est pas le cas. Les opposants indiquent que si la valeur diminue, la banque est en droit de demander le remboursement du prêt, ce qui serait très difficile pour beaucoup d'entre eux.

3. Audition de M. Ph. Moeschinger, directeur de la Fondation pour les terrains industriels (FTI)

M. Moeschinger avait rendu une position favorable lors du préavis technique qui lui a été demandé au sujet du projet de loi 8986. Pour différentes raisons, cette zone est encerclée d'autres zones industrielles. Il

avait recommandé que Le Plantin soit intégré dans l'étude de la zone industrielle des Batailles, étude qui est en cours.

Cette zone est bien desservie en liaisons routières. Il a pris note que l'Etat était propriétaire d'un tiers environ de la surface. La FTI se doit d'avoir une vision à 5, 10 ou 20 ans. Ils sont sous forte pression de demandes et il convient de préparer l'avenir. Il faut savoir que même si le déclassement est voté maintenant, Le Plantin ne sera pas disponible avant plusieurs années.

A une question d'un commissaire au sujet des friches industrielles, M. Moeschinger répond qu'à ce jour il n'y a plus de friche industrielle dans les zones industrielles qu'il gère. En disponibilité de locaux, les offres sont rares; sur 4 Mo de m², le nombre de locaux libres est très bas.

Un autre commissaire souhaite des informations sur l'état des prix des terrains en zone industrielle.

M. Moeschinger donne l'explication suivante : sur les zones de développement industriel qu'il gère, le plafond est de 150 F/m². Si ce terrain était déclassé, il y a un fonds villas et le prix pourrait osciller entre 180 F et 200 F/m².

A la question portant sur le type d'activité qui peut être installée sur un terrain très proche de l'aéroport tel que Le Plantin, M. Moeschinger indique que les demandes provenant des artisans qui cherchent à se relancer dans une activité sont fortes.

4. Audition de la commune de Meyrin : MM. R. Sansonnens, conseiller administratif, et A. Kern, secrétaire général

Le président indique que la commission a souhaité rencontrer les représentants de Meyrin pour essayer d'élucider le parcours de la décision communale concernant le préavis communal.

M. Sansonnens préside la commission d'urbanisme : il explique qu'ils ont auditionné les opposants qui souhaitaient que la zone ne soit pas déclassée. La commission a décidé de refuser le déclassement.

Ensuite l'administration a établi la délibération allant dans le sens de la commission d'urbanisme, soit le non-déclassement de la zone. Le Conseil municipal en a décidé autrement, à savoir qu'il refuse le préavis de la commission et qu'il accepte le déclassement.

Le président lit le texte de la délibération qui apparaît *a priori* comme un refus, sans aucune référence à la commission d'urbanisme. Il y a donc une erreur de transcription. Cela traduit une confusion importante.

Un commissaire estime que vis-à-vis de la population, le seul écrit qui fait foi, c'est la délibération du Conseil municipal qui dit clairement que la modification du régime des zones est refusée.

M. Sansonnens signale qu'il n'y a pas eu de publication officielle, mais une explication dans le journal de la commune. Il rappelle également que les conseillers municipaux ont été clairement informés sur les modalités du vote et qu'à son sens, il n'y a pas de problème d'interprétation.

Au terme de cette audition, les commissaires décident à l'unanimité d'adresser une lettre au Conseil d'Etat afin que le DAEL et le DIAE clarifient le problème de la délibération de la commune de Meyrin au sujet de ce projet de déclassement et de geler les travaux dans l'intervalle.

5. Discussion

Les travaux sont repris en date du 12 novembre 2003. La réponse du Conseil d'Etat à la lettre de la commission, datée du 24 septembre 2003, figure en annexe.

M. Pauli expose aux commissaires les motifs qui ont amené le Conseil d'Etat à considérer le préavis de la commune de Meyrin comme favorable au projet de loi. Il faudra se référer, à cet égard, à la partie du présent rapport traitant les oppositions, de même qu'aux documents figurant en annexe.

Selon un commissaire de l'Entente, ce projet de loi aura des conséquences importantes pour les propriétaires des terrains. En effet, certains d'entre eux ont récemment obtenu des autorisations et le projet de loi entraînera une baisse de la valeur de leurs terrains. Il s'oppose au projet de loi 8986 tant que ce problème n'est pas résolu.

Une commissaire relève que la préoccupation des propriétaires est la perte de valeur que subira leur terrain. Elle demande si ces terrains perdront effectivement de la valeur. Les représentants du DAEL répondent par la négative. Sur cette question et afin d'éviter d'inutiles redites, l'on voudra bien également se référer à la partie du rapport qui traite des oppositions et aborde ce sujet.

Un commissaire de l'Alternative rappelle que le périmètre visé est idéal pour la création d'une zone industrielle. Il estime que le projet de loi entraînera une valorisation des terrains en appelant des investisseurs auxquels les propriétaires pourront revendre leur terrain, qui n'a que peu de valeur dans leur état actuel. Les propriétaires pourraient ainsi faire l'acquisition d'une autre villa.

Un commissaire de l'Entente constate que le prix d'une parcelle vendue aujourd'hui serait diminué par l'impossibilité d'obtenir une autorisation de construire. Il estime que les propriétaires ne seraient nullement lésés par la création d'une zone industrielle primaire.

Un autre commissaire de l'Entente pense que la création d'une zone industrielle permettrait la construction d'un petit nombre de bâtiments seulement. Il note qu'en créant une zone industrielle primaire, le droit de préemption et le contrôle des prix sont perdus. Il se déclare prêt à entrer en matière sur ce projet de loi dans le cas où l'éventuel préjudice causé aux propriétaires est pris en compte. Il propose qu'en cas de préjudice financier, les propriétaires soient indemnisés pour moins-value.

Un représentant du DAEL rappelle qu'actuellement, aucune autorisation de construire concernant des locaux destinés à l'habitat ne peut être délivrée dans la zone et que certaines parcelles sont grandes. Si une zone industrielle est créée, des bâtiments pourront être construits.

Un commissaire ajoute que les propriétaires actuels ne se rendent pas compte que leur sol n'a que très peu de valeur actuellement et qu'ils seront favorisés par le projet de loi 8986. En effet, aussi longtemps qu'aucun plan de quartier n'est élaboré, le périmètre garde sa qualité de 5^e zone, laquelle ne peut pas être mise en valeur.

Le président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi :

Pour : 10 (1 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 L, 3 S, 1 Ve, 2 AdG)
Contre : 1 (L)
Abstentions : 2 (1 PDC, 1 L)

Article 1 :

Pour : 10 (1 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 L, 3 S, 1 Ve, 2 AdG)
Contre : 1 (L)
Abstentions : 2 (1 PDC, 1 L)

Article 2 :

Pour : 10 (1 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 L, 3 S, 1 Ve, 2 AdG)
Contre : 1 (L)
Abstentions : 2 (1 PDC, 1 L)

Article 3 :

Un commissaire libéral propose l'amendement suivant :

« L'État indemnise les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre visé par la présente loi au moment de son adoption si le déclassement leur occasionne un dommage. Si le déclassement entraîne une plus-value, les mêmes propriétaires sont astreints au paiement d'une taxe sur la plus value de 50%. »

M. Pauli a élaboré un avis de droit portant sur cette disposition, document distribué aux commissaires. Il expose le contenu de cet avis aux commissaires.

Au vu des conclusions de l'avis de droit présenté, le commissaire libéral retire sa proposition d'amendement.

Un commissaire note que cette proposition d'amendement a eu pour mérite de rappeler la problématique des inégalités qui surviennent lorsque le déclassement d'une zone entraîne des bénéfices importants pour les propriétaires.

Un nouvel article 3, stipulant le rejet des oppositions, est présenté :

« Les oppositions à la modification des limites de zones formées par [...] sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi. »

Article 3

Pour : 15 voix (3 L, 2 R, 1 UDC, 2 PDC, 3 S, 2 AdG, 2 Ve)
 Contre : –
 Abstention : –

Article 4

Le Président met aux voix l'article 3 du projet de loi ; qui dès lors que le nouvel article 3 a été accepté, devient l'article 4.

Pour : 15 voix (3 L, 2 R, 1 UDC, 2 PDC, 3 S, 2 AdG, 2 Ve)
 Contre : –
 Abstention : –

Le Président met aux voix l'ensemble du projet.

Pour : 13 (1 L, 2 R, 1 UDC, 2 PDC, 3 S, 2 AdG, 2 Ve)
 Contre : –
 Abstentions : 2 (L)

6. Traitement des oppositions

Par courrier du 10 juin 2003, reçu en Chancellerie le 13 juin de la même année, l'Association des riverains de Meyrin-Gare/Le Plantin, M^{mes} et MM. Caroline Aparicio, Marc Barman, Roger Cavin, Christian Jecklin, Nelly Guillaume-Gentil, Raymond Lachavanne, Jean et Marguerite Lachavanne, Alexandre et Angeline Marcacci, Frances Elisabeth Mawson, Willibald Rettig, René Georges et Albina Steiner, Edouard René Vaney, Maria Concetta Vitelli El-Haber et Toni El-Haber, Georges Pissot, Jacques et Catherine Ribeaud, Alain Gür, Joséphine Georgakopoulos, Bernard Gérard et Lina Laydevant, Liliane Janine Gonzalez, Antonio et Rosa Visalli, représentés par la Chambre genevoise immobilière et son conseil, M^e Christophe Aumeunier, ont déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le projet de plan N° 29232-526. M. Georges Pissot (Me Guy Zwahlen) ainsi que M^{me} Caroline Aparicio (M^e Pierre Ochsner) se sont également fait représenter par un second avocat dans des courriers séparés.

L'Association des riverains de Meyrin-Gare/Le Plantin, M. et M^{me} Jean et Marguerite Lachavanne, Maria Concetta Vitelli El-Haber et Toni El-Haber, Marc Barman, Nelly Guillaume-Gentil, Alexandre et Angeline Marcacci, Roger Cavin, Bernard Gérard et Lina Laydevant, René Georges et Albina Steiner, Frances Elisabeth Mawson, Willibald Rettig, Alain Gür, Edouard René Vaney, Liliane Janine Gonzalez, Antonio et Rosa Visalli se sont également opposés à titre individuel dans des courriers séparés.

M^{me} Caroline Strahm, M^{me} Joséphine Gür, M. Giovanni Tresca, l'association Pic-Vert ainsi que M. et M^{me} Marc et Mandy Nogarède ont également formé opposition dans divers courriers séparés.

Enfin, la société Gaznat SA a écrit dans le cadre de la procédure d'opposition pour réitérer sa position favorable, tout en réitérant les observations produites lors de l'enquête technique préliminaire.

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication. Selon l'article 35, alinéa 3, LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30; ci-après LaLAT).

protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites, ont qualité pour recourir.

La quasi-totalité des opposants sont propriétaires ou résidents de parcelles sises à l'intérieur du périmètre du plan visé à l'article 1 du présent projet de loi et disposent donc de la qualité pour agir. Il en va de même de M. et M^{me} Marc et Mandy Nogarede et M. Giovanni Tresca, dont les parcelles jouxtent ce périmètre et ne sont pas concernées par cette modification de zone. L'Association des riverains de Meyrin-Gare/Le Plantin a également qualité pour agir à titre d'association de propriétaires, alors que l'Association Pic-Vert remplit *a priori* les conditions d'une association à but idéal fixées par l'article 35, alinéa 3, LaLAT.

Déposées en temps utile, les oppositions sont donc en principe recevables à la forme. Toutefois, on peut se demander si la lettre du 22 mai 2003 adressée par Gaznat SA constitue véritablement une opposition. En effet, ce courrier, dans lequel cette société déclare réitérer sa position favorable au projet de loi, tout en rappelant les observations qu'elle avait émises dans le cadre de l'enquête technique préliminaire, paraît plutôt devoir être interprété dans le sens d'un soutien au projet de loi litigieux. Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait alors constater que cet acte ne contient pas les conclusions de l'opposant, contrairement aux exigences de contenu des actes de recours fixés par l'article 65, alinéa 1, LPA², applicable par analogie. Dans cette hypothèse, l'opposition devrait alors être déclarée irrecevable, comme le stipule cette disposition. Quoi qu'il en soit, les questions soulevées par Gaznat SA relèvent de l'aménagement de détail ou des autorisations de construire qui pourront être délivrées concernant des parcelles sises dans le secteur en cause et sont prématurées au stade de la planification générale à laquelle le projet de loi litigieux entend procéder. C'est la raison pour laquelle cette opposition doit être déclarée irrecevable et rejetée en tant que de besoin.

Dans la mesure où les oppositions portent sur le même projet de loi et invoquent des motifs globalement similaires, il se justifie, par conséquent, de procéder à une jonction des causes, conformément à l'article 70 LPA.

Un préavis de la commune réputé favorable

A l'appui de leur opposition, les opposants avancent tout d'abord l'argument formel suivant: le préavis de la commune de Meyrin serait défavorable au projet de modification des limites de zones en cause,

² Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10; ci-après LPA).

contrairement à ce qu'en dit l'exposé des motifs du projet de loi litigieux, qui le présente comme étant favorable.

Les opposants interprètent de manière erronée la décision du Conseil municipal de Meyrin du 10 décembre 2002. Ils perdent de vue que seuls les projets de délibérations qui, au vote final, recueillent une majorité d'avis favorables (soit davantage de « oui » que de « non »), deviennent des délibérations, sujettes à référendum municipal. Lorsqu'un projet de délibération est refusé (ayant obtenu davantage de « non » que de « oui »), l'on a alors affaire à une simple décision négative, n'ouvrant pas la voie au référendum (cf. art. 33, alinéa 2, LAC³).

C'est la raison pour laquelle, selon une jurisprudence constante du Tribunal administratif, et contrairement à une idée reçue, le contenu matériel de la délibération du Conseil municipal est sans influence sur la possibilité de lancer un référendum. Le Tribunal administratif a ainsi eu l'occasion de déclarer très clairement, s'agissant du préavis communal exigé dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan de zone, que « *chaque préavis négatif rendu par le Conseil municipal à propos d'un dossier concret pourra faire l'objet d'un référendum au sens de l'article 33, alinéa 1, LAC* »⁴. A défaut, la commune se verrait dotée du droit de choisir si une éventuelle consultation populaire par voie de référendum peut avoir lieu ou pas à l'encontre de son préavis, ce qui pourrait donner lieu à toutes sortes de combinaisons douteuses et paraît dès lors « improbable », selon l'expression du Tribunal administratif⁵.

A noter qu'il en va de même pour les projets de loi soumis au vote du Grand Conseil : le rejet d'un projet de loi par le Grand Conseil, soit un projet qui recueille davantage de « non » que de « oui » lors du vote final, ne constitue pas une loi sujette à référendum facultatif, mais une simple décision, à l'encontre de laquelle aucun référendum ne peut être déposé.

En l'espèce, une analyse méticuleuse (cf. document joint en annexe) des débats du Conseil municipal de Meyrin relatifs au projet de loi litigieux fait apparaître qu'en date du 10 décembre 2002, ledit Conseil municipal a dû se prononcer sur un projet de délibération défavorable à la modification des limites de zone proposée. Au vote, ce projet de délibération a obtenu 11 non, 9 oui et 6 abstentions, ce qui signifie qu'il a été refusé.

³ Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (RSG B 6 05; ci-après : LAC).

⁴ ATA B. du 8.10.2002, cons. 5b p. 12.

⁵ ATA B. du 30.05.2000, cons. 3b p. 10.

La commune de Meyrin n'ayant pas délibéré dans le délai de 60 jours à compter de la réception des observations, « *son silence vaut approbation sans réserve* » en application de l'article 16, alinéa 3, LaLAT⁶, dernière phrase.

Dans l'avis paru le 19 décembre 2002 au panneau d'affichage communal, ouvrant apparemment la voie – non utilisée – du référendum municipal, le 1^{er} vice-président du Conseil municipal parvient d'ailleurs à la même conclusion, lorsqu'il informe la population que lors de sa séance du 10 décembre 2002, ledit Conseil municipal a « *refusé de suivre la proposition de sa commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan N° 29232-526 - au lieu-dit Au Plantin. En conséquence, la modification du régime des zones est **préavisée favorablement** par la commune.* »

Il s'ensuit que le préavis de la commune de Meyrin ne peut qu'être considéré comme **favorable** au projet de loi litigieux, comme l'indique son exposé des motifs.

Des terrains impropres à l'habitat : histoire d'un statut qui résulte directement du droit fédéral

Au fond, toute l'argumentation des opposants repose sur une prémisse de base selon laquelle l'application des normes de l'OPB⁷ ne ferait nullement obstacle à la délivrance d'autorisations de construire portant sur la construction de villas à l'intérieur du secteur visé par la modification des limites de zones litigieuse. Or, cette prémisse de base est erronée.

Il est toutefois vrai que le statut juridique des terrains en cause a varié au cours du temps, ce qui a pu amener les autorités à prendre des décisions en apparence surprenantes. Opérant de regrettables confusions, certaines oppositions vont parfois même jusqu'à mettre en cause la bonne foi de l'administration.

L'évolution particulièrement complexe du statut juridique des terrains au cours du temps amène l'autorité de céans à devoir dresser une chronologie de ce statut, qui permettra de répondre à un bon nombre de questions qui apparaissent de manière récurrente dans l'ensemble des oppositions.

Les terrains qui font l'objet de la modification des limites de zone litigieuse comportent, pour la plupart, un bâtiment d'habitation dont la construction remonte souvent aux années 1920-1930. Leur incorporation en 5^e zone villas remonte au 19 décembre 1952, date à laquelle la 5^e zone a été

⁶ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après : LaLAT).

⁷ Ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (RS 814.41 ; ci-après OPB).

séparée en une zone agricole (zone 5B) d'une part et une zone destinée aux villas d'autre part (zone 5A).

Le périmètre considéré constitue une sorte d'enclave résidentielle fortement exposée au bruit de l'aéroport, sise entre la zone de développement industriel et artisanal au sud et à l'ouest et la zone aéroportuaire à l'est. Au nord, au-delà de la route de Meyrin, il est bordé par la zone de verdure du Jardin alpin et la zone artisanale de Riantbosson. La partie du périmètre la plus proche de l'axe de la piste de l'aéroport est, en outre, soumise à des restrictions de hauteur des constructions, imposées par le plan des zones de sécurité de l'aéroport, approuvé par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, le 18 février 1985, en remplacement de celles déjà prévues par le plan précédent, qui dataient des années 1960.

Le 21 avril 1972, le Grand Conseil, se fondant sur l'article 44bis de la loi fédérale sur la navigation aérienne, du 17 décembre 1971, adoptait une loi concernant la délivrance d'autorisations de construire dans les zones riveraines de l'aéroport. Selon l'article premier de celle-ci, le Département des travaux publics (ancienne dénomination du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement; ci-après le département) était autorisé « à surseoir à la délivrance de toute autorisation de construire dans la région affectée par les nuisances de l'aéroport jusqu'à l'entrée en vigueur du plan des zones de bruit prévu par les articles 42, alinéa 1, lettre b et 43, de la loi fédérale sur la navigation aérienne »⁸.

Ledit plan des zones de bruit a été mis à l'enquête publique le 15 janvier 1979. Il fut approuvé les 12 et 18 janvier 1984 par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie⁹, puis le 8 avril 1987 par le Conseil fédéral pour entrer finalement en vigueur le 9 septembre 1987¹⁰.

En vertu de ce plan, les terrains qui nous occupent étaient pour l'essentiel inclus dans le périmètre de la zone de bruit **NNI B** (et une petite partie en zone NNI A) de l'Aéroport de Genève-Cointrin. Or, la zone de bruit NNI B ne permettait pas la construction de bâtiments d'habitation, même insonorisés (lesquels ne pouvaient trouver place qu'en zone NNI C), conformément à l'article 62 alinéa 1 de l'ordonnance sur la navigation aérienne, du 14 novembre 1973 (RS 748-01 ; ONA¹¹). C'est dire qu'à dater du 2 septembre 1987, le régime des zones résultant du droit cantonal (5^e zone villas)

⁸ ROLG 1972, p.157.

⁹ ATF 110 Ib 369.

¹⁰ ATF 121-II 321-322.

¹¹ ATF 121-II-320.

applicable à ce terrain était devenu clairement incompatible avec celui résultant de l'application du droit fédéral.

Dans l'intervalle, l'Assemblée fédérale avait, le 22 juin 1979, adopté la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980. L'article 35, alinéa 1 LAT impartissait un premier délai, de cinq ans au plus tard, pour l'établissement d'un premier Plan directeur cantonal (let. a) et un second délai, de huit ans au plus tard, arrivant donc à échéance le 1^{er} janvier 1988, pour établir des plans d'affectation du sol conforme à cette loi (let. b). L'alinéa 3 de ce même article 35 LAT stipule que « *les plans d'affectation cantonaux en force au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation par l'autorité compétente des plans établis selon cette loi* ».

De jurisprudence constante, au-delà de ce délai, les plans d'affectation cantonaux antérieurs à l'entrée en vigueur de la LAT, le 1^{er} janvier 1980, et qui n'ont pas été adoptés ou confirmés d'ici le 1^{er} janvier 1988 selon les buts, principes et procédures prévus par cette loi fédérale ont perdu leur validité¹² et sont donc caducs. Aussi longtemps que n'est pas intervenue une première planification conforme aux exigences prévues par la LAT, doit être assimilée à la « *zone à bâtir provisoire* », au sens de l'article 36, alinéa 3, LAT, la seule « *partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie* », notion qui correspond à celle développée dans la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle et se doit d'être appliquée en droit de l'environnement¹³.

L'article 32 LaLAT, adopté le 18 septembre 1987, avant l'échéance précitée du 1^{er} janvier 1988, paraît certes reconduire « *les plans de zones de construction au sens de l'article 10 de la loi originale sur les constructions et les installations diverses, du 25 mars 1961* » et par conséquent la zone villas de 1952 régissant le secteur concerné. Cette disposition ne constitue toutefois pas une première mesure de planification conforme à la LAT au sens de l'article 35, alinéa 1, let. B, LAT. Le rapport parlementaire de l'époque ne le prétend d'ailleurs pas, faisant simplement état d'une « *norme revêtant un caractère d'ordre plutôt technique, l'alinéa 1 de l'article 32 prend en quelque sorte le relais de l'actuel article 10 LCI et opère le transfert ou le rattachement (souligné par nous) des plans de zones de construction, actuellement annexés à la LCI, au nouveau texte légal* »¹⁴.

¹² Anne-Christine Favre « *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement – le système – les particularités liées à l'aménagement du territoire* », 2002, p. 249 ; ATF 118 Ib 38 ss.

¹³ Anne-Christine Favre, *op. cit.*, p. 249 ; ATF 126 II 480 ss, c. 8c non publié

¹⁴ MGC 1987 p. 4266.

Il est, en effet, manifeste qu'en adoptant la LaLAT, le 4 juin 1987, et plus particulièrement son article 32 (ce dernier a été adopté le 18 septembre 1987), dans le cadre d'une loi ordinaire de portée générale, donc sans enquête publique ni procédure d'opposition au sens des articles 4 et 33 LAT¹⁵, le Grand Conseil, comme cela ressort des travaux parlementaires de l'époque, ne s'est pas livré à un examen du bien-fondé ou non, au regard des buts et des principes de la LAT, de chaque plan de zone « reconduit ». Rien ne permet de soutenir que le parlement cantonal se serait livré à une réflexion de ce type. Cela est particulièrement évident *in casu*, puisque si le Grand Conseil s'était penché sur le secteur comprenant les parcelles concernées de la commune de Meyrin, il n'aurait pu que s'apercevoir, notamment grâce aux réactions que n'auraient pas manqué de susciter les procédures prévues par la LaLAT en application des articles 4 et 33 LAT, que le rattachement à la zone villas de ce secteur, apparemment opéré par l'adoption de l'article 32 LaLAT, le 18 septembre 1987, était incompatible avec les principes d'aménagement fixés par l'article 3 LAT (cf. al. 3 let. b de cette disposition) et, surtout, avec le plan des zones de bruit de l'aéroport, adopté en mars 1987 par le Conseil fédéral et entré en vigueur quelques jours plus tôt, le 2 septembre 1987, qui situait l'essentiel du secteur en zone de bruit NNI B, excluant l'habitat.

Par voie de conséquence, l'article 32 LaLAT ne constituant pas une première mesure de planification conforme à la LaLAT, la planification cantonale effectuée en 1952, situant les terrains en cause en zone villas, est réputé caduque à compter du 1^{er} janvier 1988, en vertu de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral.

En revanche, ces terrains étant sis au milieu d'un environnement bâti de villas et comportant pour la plupart un bâtiment d'habitation, leur appartenance à une zone à bâtir provisoire au sens de l'article 36, alinéa 3, LAT, et cela à compter du 1^{er} janvier 1988, ne fait aucun doute, ce qui ne préjuge cependant pas de la catégorie de zone à bâtir à laquelle il conviendra, en fin de compte, de les rattacher.

Concrètement, à compter du 2 septembre 1987, la situation devenait la suivante : les propriétaires concernés ne pouvaient plus ni construire de villas (acte contraire au droit fédéral), ni construire autre chose que des villas (acte contraire au droit cantonal, inadapté). En d'autres termes, bien qu'ils soient

¹⁵ Cf. ATF B. du 29.01.1998, SJ 1998 p. 374, où le Tribunal fédéral précise qu'« *il est constant que la LCI dans sa teneur de 1929, modifiée en 1940 et 1961, ne répondait pas matériellement aux exigences de la LAT, notamment parce qu'elle n'instituait aucune procédure d'adoption des plans d'affectation conforme aux articles 4 et 33, alinéa 1, LAT* ».

sis en zone à bâtir, aucune nouvelle construction ne pouvait plus être érigée sur ces terrains !

Cette situation paradoxale, qui menaçait dans certains cas de donner lieu à des indemnités pour expropriation matérielle dans l'hypothèse où ce statut juridique particulier viendrait à perdurer indéfiniment, a conduit le Plan directeur cantonal de 1989 à préciser, dans son concept, que « *certaines terrains à bâtir soumis à de fortes nuisances (notamment dans les zones de bruit) devront être affectés à des entreprises qui n'ont pas leur place en zone industrielle ou dans les zones de logement, de même qu'à celles qui nécessitent de vastes surfaces de dépôt* »¹⁶. Le secteur de Meyrin-Plantin figurait même expressément parmi les secteurs de zone à bâtir pour lesquels était prévue une « *adaptation de zone à bâtir (habitat) dans les zones de bruit A et B de l'aéroport* », désignés par le plan sectoriel de l'urbanisation figurant en page 185. Elle a également conduit certains députés à déposer, en date du 13 avril 1989, un projet de loi N° 6327, tendant à insérer dans la LaLAT une disposition stipulant que les terrains sis en zone NNI B « *peuvent être entièrement affectés à des activités, pourvu qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage* ». Pertinent sur le fond, ce projet de loi présentait toutefois, à la forme, l'inconvénient d'éluider les dispositions prévues tant par la LAT que par la LaLAT, relatives aux procédures de modification des limites de zone, raison pour laquelle il est toujours pendant devant la commission d'aménagement.

Saisi d'un recours de droit public à fin 1992, dans le délai de prescription de cinq ans, par des riverains de l'aéroport demandant à être indemnisés pour expropriation matérielle causée par le plan précité des zones NNI, le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 12 juillet 1995, a rejeté ces demandes au motif que ces plans avaient été arrêtés sur la base de données aujourd'hui périmées et devaient être réadaptés. Se fondant sur de nouveaux calculs de bruit (« courbes de bruit ») effectués par l'EMPA à sa demande (les précédents datant de 1989), le Tribunal fédéral estimait que les zones de bruit, telles que fixées par le plan des zones NNI de 1987, ne correspondaient plus à la réalité. En pratique, s'il s'était agi d'adopter de nouveaux plans de zone de bruit NNI, la zone C, dont les limites se situaient entre 45 et 55 NNI, eût été fortement réduite et la zone B aurait pratiquement épousé le contour des installations aéroportuaires. Quoi qu'il en soit, il en résultait que les zones de bruit, telles que fixées par ce plan, n'étaient plus opposables aux particuliers. Les plans de zone NNI adoptés en 1987 n'étant donc, à compter de 1995, plus opposables aux tiers, ils ne pouvaient par conséquent donner lieu à

¹⁶ Plan directeur cantonal de 1989, p. 136.

indemnisation. En revanche, les immissions excessives de l'aéroport pouvaient donner lieu à des indemnités, à verser aux riverains sur la base du droit privé, pour immissions excessives d'un bien-fonds sur un terrain voisin, au titre de l'expropriation formelle des droits de voisinage.

Les autorités fédérales se retrouvèrent alors placées devant l'alternative suivante : adopter un nouveau plan des zones NNI tenant compte de données actualisées ou renoncer au système des zones NNI au profit des normes environnementales ordinaires résultant de la LPE et de l'OPB, solution requérant l'adoption d'une annexe, pour l'heure inexistante, fixant les valeurs limites d'exposition au bruit (ci-après VLI) des aéroports. Le 7 octobre 1996, les autorités fédérales compétentes¹⁷ tranchaient en faveur de la seconde solution. Suite à l'arrêt précité du Tribunal fédéral du 12 juillet 1995, elles annonçaient l'abandon prochain de la référence « NNI », au profit d'une nouvelle annexe à l'OPB, qui fixerait les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports.

Dans l'immédiat, les restrictions d'utilisation, telles qu'elles étaient stipulées à l'article 42, alinéa 1, OSIA, disposition instituant le système dit des zones NNI¹⁸, n'étant « *plus actuelles* » suite à l'arrêt précité du Tribunal fédéral, il n'y avait pas lieu de les abroger formellement, mais d'en suspendre purement et simplement l'application. Dès lors, le département n'était plus tenu qu'à informer l'Office fédéral de l'aviation civile « *de l'octroi d'autorisations de construire dans les « anciennes » zones de bruit A et B telles qu'elles avaient été adoptées en 1987* », le préavis de cet Office n'étant plus nécessaire.

L'essentiel du secteur qui fait l'objet de la modification des limites de zone litigieuse était compris entre les limites précitées de 45 et 55 NNI, si bien qu'il ressortait, virtuellement du moins, à la zone NNI C, comme le département a eu l'occasion de l'écrire à un certain nombre d'opposants actuels, dans divers courriers adressés le 27 août 1998. On peut ainsi dire qu'à compter du 12 juillet 1995, le secteur en cause s'est retrouvé virtuellement dans une zone où pouvaient être autorisés des bâtiments d'habitation pour autant qu'ils soient insonorisés (cf. art. 62, al. 1, ONA, devenu entre-temps 42, alinéa 1, OSIA). Le droit fédéral sur la navigation aérienne n'interdisait plus, *a priori*, l'édification de villas sur ces terrains.

¹⁷ OFAC (Office fédéral de l'aviation civile) et OFEFP (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage).

¹⁸ Les dispositions ad hoc de l'ONA ayant été transférées dans l'OSIA le 23 novembre 1994 RO 1994, p. 3050.

Au passage, on relèvera que cette situation juridique nouvelle et un peu insolite (inapplication du plan des zones NNI en vigueur et application d'un plan des zones NNI virtuel) a effectivement pu donner lieu, pendant cette période particulière, s'étendant entre 1995 et 2001, à la délivrance d'un certain nombre d'autorisations de construire ayant pour objet la rénovation, la transformation ou l'agrandissement de villas existantes.

Cet élément, tout comme le fait que le Tribunal fédéral, en date du 24 juin 1996, ait pu rendre une décision en matière d'expropriation formelle des droits de voisinage en considérant qu'une parcelle à la situation *a priori* semblable au secteur litigieux relevait de la zone villas (la question n'ayant apparemment pas été soulevée à l'époque et n'avait donc pas fait l'objet d'un examen particulier; cf. ATF 122 II 349), ne saurait avoir d'incidence sur la qualification juridique du secteur en cause. Ce dernier ressort incontestablement à la zone à bâtir provisoire, comme il a été dit plus avant, et cela aussi longtemps qu'il n'aura pas fait l'objet d'un premier plan d'affectation du sol conforme aux buts, principes et procédures de la LAT. A noter que cette qualification n'empêche pas, en soi, la délivrance d'autorisations de construire des villas. Le Tribunal fédéral a, récemment encore, déclaré qu'il n'y avait aucun motif, à l'occasion d'une contestation sur une autorisation de construire, de revoir plus en détail, à la demande de l'autorité de planification, la justification du classement des terrains litigieux dans la zone à bâtir en 1987 selon l'article 32 LaLAT¹⁹.

Le système des zones NNI, fondé sur le droit fédéral en matière de navigation aérienne, aura finalement réglé la question des constructions admissibles dans les secteurs exposés au bruit des avions jusqu'au 12 avril 2000. A cette date, le Conseil fédéral adoptait une ordonnance modifiant l'OPB, dotant cette dernière d'une annexe 5 fixant les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports. Le troisième appendice de cette modification supprimait les articles 40 à 47 OSIA²⁰, et donc le système des zones de bruit NNI²¹. En d'autres termes, l'OPB se substituait aux zones NNI.

Le système prévu par le droit fédéral de l'environnement pour régir les constructions dans les zones de bruit étant notablement plus complexe que celui des zones NNI, il convient d'en exposer quelques notions de base. A cet effet, l'on rappellera tout d'abord que l'article 22 LPE²² restreint les possibilités d'édifier des maisons d'habitation ou des lieux de travail dans les

¹⁹ ATF 129 II 230.

²⁰ Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, du 23 novembre 1994 (RS 748.131.1).

²¹ RO 2000, p. 1397.

²² Loi sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.02 ; ci-après LPE).

secteurs exposés au bruit, lorsque les valeurs limites d'immissions (VLI) sont dépassées. Le Conseil fédéral a précisé la règle à l'article 31 OPB. Les constructions ne peuvent être autorisées que dans deux cas : soit des dispositifs constructifs permettent de respecter les VLI, soit, deuxième hypothèse, la construction revêt un intérêt prépondérant et est expressément approuvée par l'autorité cantonale à ce titre. Dans cette deuxième hypothèse, l'un des critères décisifs à prendre en considération est « *l'importance (quantitative) du dépassement de ces valeurs* »²³.

Pour juger de l'importance ou non d'un dépassement des VLI, l'on peut se référer à un arrêt du 8 décembre 2000, dans lequel le Tribunal fédéral avait donné les indications suivantes : « *en cas de bruit de fond constant, une augmentation du niveau purement acoustique de 3 dB(A) est clairement perceptible tandis qu'une augmentation de 5 dB(A) est ressentie comme un changement manifeste (cf. ATF 110 IB 340 c. 6, p. 352, JdT 1985 I 379).* Avec des unités de mesure comme le Leq qui tient également compte de la fréquence et de la durée des événements acoustiques, des modifications de 1 ou 2 dB calculées sur la base de ces composantes sont la plupart du temps clairement perceptibles. A cet égard, il importe de rappeler que doubler la durée ou la fréquence des événements acoustiques augmente le Leq de 3 dB(A) (seulement). Ainsi, accroître une valeur limite de 7 dB(A) signifie que les événements acoustiques peuvent être multipliés par cinq. Les riverains recourants sont donc fondés à alléguer qu'il faudrait par exemple prendre en compte 450 survols pour une valeur limite d'immissions de 67 dB(A) à la place de 100 survols pour une valeur limite d'immissions de 60 dB(A) »²⁴.

Dans un récent arrêt du 9 septembre 2003, le Tribunal fédéral a annulé une décision du Tribunal administratif genevois qui admettait la construction de villas sur un territoire où les VLI étaient dépassées de 6 dB, relevant qu'un tel dépassement ne pouvait manifestement pas être qualifié de faible²⁵. Pour sa part, le département considère, à juste titre, que la délivrance d'autorisations de construire par la voie dérogatoire prévue par l'article 31 OPB est exclue en cas d'un dépassement des VLI excédant 3 dB. Un dépassement des VLI est cependant exclu si le secteur a fait l'objet d'un déclassement d'un DS (DS III au lieu de II) en vertu de l'article 43, alinéa 2, OPB et si les VLI du DS III sont également dépassées : l'octroi d'une double dérogation (art. 43 alinéa 2 + art. 31 OPB) serait manifestement incompatible avec le système de protection contre le bruit mis en place par le droit fédéral de l'environnement.

²³ ATF du 9.09.2003, cause 1A.108/2003, cons. 2.3 p. 5.

²⁴ ATF 126 II 522 c. 44 p. 582.

²⁵ ATF du 9.09.2003, cons. 2.3.2 p. 6.

Les VLI fixées par la première annexe 5 de l'OPB, adoptée le 12 avril 2000 par le Conseil fédéral, pour le degré de sensibilité II, applicables aux zones résidentielles, étaient les suivantes :

- Lr (6-22 h) = 65 dB (A)
- Lr (nuit) = 57 dB (A)²⁶

Sur l'ensemble du périmètre du Plantin, compris entre la rue Lect, au nord-ouest, et le chemin du Plantin, au sud-est, les courbes de bruit CB 1998, fondées sur le trafic de 1998, indiquaient que la charge de bruit s'étalait, de jour (de 6 à 22 h), **entre 62 dB depuis l'endroit le plus éloigné de l'axe de l'aéroport et donc le moins exposé au bruit et 67 dB à l'endroit qui en est le plus proche (52 et 59 dB la nuit).**

Pour l'essentiel du secteur litigieux, les VLI du DS II, correspondant aux zones résidentielles, étaient donc respectées, des dérogations pouvant entrer en ligne de compte pour le solde du secteur où le dépassement des VLI n'excédait pas 2 dB.

Cette solution allait dans le sens de celle qui eût vraisemblablement résulté d'un nouveau plan des zones NNI, en cas de maintien de ce système, selon la lettre des autorités fédérales du 7 octobre 1996, qui situait ces terrains virtuellement en zone NNI C, permettant la construction de logements insonorisés.

Toutefois, dans un arrêt du 8 décembre 2000 concernant la concession de construction pour l'agrandissement de l'aéroport de Zurich-Kloten, le Tribunal fédéral, à titre préjudiciel, considérait que les VLI retenues par l'annexe 5 de l'OPB, adoptée le 12 avril 2000 par le Conseil fédéral, ne correspondaient pas au cadre légal fixé par les articles 15 et 3, alinéa 2, LPE. Selon ces dispositions, les valeurs limites d'immissions s'appliquant au bruit et aux vibrations devaient être fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs **ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être**. Tel n'était pas le cas des valeurs retenues par l'annexe précitée, lesquelles n'étaient dès lors pas applicables²⁷. A noter que ces valeurs se doivent de tenir compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13, alinéa 2, LPE). Une proportion de 15 à 25% de personnes fortement incommodées suffit pour fixer dans l'OPB les valeurs limites d'immissions au bruit du trafic²⁸ : peu importe donc que

²⁶ Cf. RO 2000, p. 1392.

²⁷ ATF 126 II 522 = JT-2001-I-606 ss.

²⁸ ATF 126 II 522, cons. 42 = JT 2001 I p. 653.

ponctuellement, tel résident, à l'image de certains opposants, puisse se déclarer nullement dérangé par la surexposition de sa parcelle au bruit, ce qui répond, au passage, à l'une des objections fréquemment formulées.

A la suite de cet arrêt, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle annexe 5 de l'OPB en date du 30 mai 2001, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001²⁹. Se conformant à l'arrêt précité du Tribunal fédéral du 8 décembre 2000, le Conseil fédéral a finalement adopté les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports nationaux recommandées par le 6^e rapport partiel de la Commission fédérale pour l'évaluation des valeurs limites d'immissions pour le bruit, de septembre 1997, dont il s'était écarté le 8 avril 2000.

Selon les valeurs d'exposition au bruit fixées par cette nouvelle annexe 5 de l'OPB, cette fois-ci conformes à la LPE, les VLI déterminantes pour le DS II, applicables à la parcelle litigieuse, sont les suivantes :

Période	Valeur limite d'immission	Valeur d'alarme
Lr (6-22 h)	60 dB(A)	65 dB(A)
Lr (22-23 h)	55 dB(A)	65 dB(A)
Lr (23-00 h)	50 dB(A)	60 dB(A)
Lr (5-6 h)	50 dB(A)	60 dB(A)

Quant aux valeurs limites d'immissions déterminantes pour le degré de sensibilité III, elles sont de **65 Lr de jour (6-22 h)** et de **55 Lr de nuit et de 5 h à 6h**.

En l'espèce, si l'on part de l'idée, comme le font les opposants, que les terrains litigieux ressortent à la 5^e zone villas, l'on aboutit à la conclusion que le degré de sensibilité au bruit (ci-après : DS) II est applicable aux terrains concernés, en vertu de l'article 43, alinéa 1, lettre b, OPB, voire le DS III en cas d'application de l'article 43, alinéa 2, OPB (déclassement d'un DS par voie dérogatoire pour les parcelles déjà exposées au bruit).

Il reste à estimer la charge sonore actuellement subie par les terrains concernés. A cet égard, il convient de relever que c'est manifestement à tort que certains opposants objectent à l'application des articles 22ss LPE et 31 OPB l'absence d'un cadastre du bruit dû au trafic aérien, au sens

²⁹ RO 2001, p. 1612-1613.

l'article 37 OPB. Dans un arrêt du 29 septembre 2003, le Tribunal fédéral a précisément écarté cet argument en ces termes :

« *Les recourants soutiennent également à tort que l'absence d'un cadastre de bruit empêcherait toute mesure d'aménagement. Selon l'article 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'article 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'article 36 OPB.*** »³⁰

En l'absence d'un cadastre du bruit répondant à des normes de l'OPB actuellement en cours de révision, l'autorité dispose, en effet, actuellement, d'un instrument opérationnel permettant une application directe des articles 22 LPE et 31 OPB, à savoir les courbes de bruit CB 2000. Ces dernières sont destinées au futur cadastre du bruit du trafic aérien une fois que les nouvelles dispositions légales de l'OPB applicables en la matière, actuellement en cours de révision, auront été arrêtées. Basées sur le trafic aérien de l'an 2000, les courbes de bruit CB 2000 ont été élaborées le 26 juin 2002, en application de l'article 38, alinéa 2, OPB, par l'EMPA³¹ à la demande de l'autorité compétente – l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), selon un modèle approuvé et vérifié par les offices fédéraux compétents (OFAC et OFEFP), et reconnu par le Tribunal fédéral comme étant conforme à l'état actuel de la technique³². Les résultats des calculs sont calés chaque année sur les mesures effectuées à l'aide des quatorze microphones dont est constitué le réseau de monitoring MIABA de l'Aéroport international de Genève-Cointrin (AIG). Il ne s'agit donc pas de résultats de calculs purement théoriques, mais d'une représentation fidèle de l'état des émissions sonores sur le territoire avec une précision de l'ordre d'une fraction de dB(A).

³⁰ ATF du 29.9.2003, cause 1A.21/2003, cons. 5.3, p. 10.

³¹ Modèle de calcul du bruit d'aviation FLULA 2 – dossier technique EMPA 2003.

³² ATF du 29.09.2003 (cause 1A.21/2003, S. Etat de Genève), cons. 5.4 ; ATF 126 II 522 c. 48a p. 592).

En l'espèce, sur l'ensemble du périmètre du Plantin, compris entre la rue Lect, au nord-ouest, et le chemin du Plantin, au sud-est, les courbes de bruit CB 2000 indiquent que la charge de bruit s'étale, depuis l'endroit le plus éloigné de l'axe de l'aéroport et donc le moins exposé au bruit jusqu'à l'endroit qui en est le plus proche :

- de jour (6 h à 22 h) entre **65 dB et 70 dB**
- 1^{re} heure de nuit (22 h-23 h) entre **59 dB et 65 dB**
- 2^e heure de nuit (23 h-24 h) entre **54 dB et 59 dB**
- dernière heure de nuit (5 h-6 h) entre **44 dB et 50 dB**

Par rapport aux VLI du DS II, il s'agit d'un dépassement de l'ordre de 5 à 10 dB, donc très important, équivalent à un accroissement de la charge sonore s'étendant de +300 % à +900 %, les valeurs d'alarme du DS II étant elles aussi dépassées. Quant aux VLI du DS III (65 Lr de jour (6 h-22 h) et de 55 Lr de nuit et de 5 h à 6 h), elles sont, elles aussi, largement dépassées (notamment entre 4 et 10 dB de 22 h à 23 h), excluant franchement toute dérogation en vertu de l'article 31 OPB.

Il résulte de ces considérations que le droit fédéral exclut désormais très clairement la délivrance d'autorisations de construire portant sur des locaux destinés au logement à l'intérieur du secteur concerné par la modification des limites de zone litigieuse.

A noter qu'en adoptant la nouvelle annexe 5 de l'OPB, en date du 30 mai 2001, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001³³, fixant les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports nationaux, le Conseil fédéral a eu parfaitement conscience de la situation qui résulterait de cette annexe pour les terrains concernés, comme cela ressort explicitement du communiqué de presse accompagnant cette modification de l'OPB, qui indiquait notamment ce qui suit :

« Des valeurs limites parfois fortement dépassées

*Dans les environs de l'aéroport de Genève-Cointrin, ce sont essentiellement les zones résidentielles des communes de Meyrin, de Vernier, de Versoix, de Genthod, de Bellevue et du Grand-Saconnex qui sont concernées. (...) Par ailleurs, **il n'est plus possible de construire dans les zones où les valeurs limites d'immissions sont dépassées. Le principe de précaution interdit l'extension de l'habitat dans les zones résidentielles qui sont fortement exposées au bruit**³⁴. Par conséquent, dans les environs des aéroports, aucun terrain ne peut plus être classé en zone à bâtir lorsque le*

³³ RO 2001, p. 1612-1613.

³⁴ C'est nous qui soulignons.

bruit dépasse un certain seuil, appelé valeur de planification. Pour des motifs de précaution, cette valeur est plus sévère que la valeur limite d'immissions ».

Cela dit, l'annexe 5 à l'OPB ne crée pas une situation juridique véritablement nouvelle, puisque après un moment de flottement, dû au passage du système des zones NNI au système de l'OPB, l'on en revient à la situation qui a prévalu entre 1987 et 1995, voire entre 1972 et 1995. L'histoire du régime juridique applicable au quartier en cause permet, en effet, de constater que, depuis trente ans, ce dernier, en dépit d'un à-coups dû au changement de système précité, a progressivement évolué vers **l'inaptitude à l'habitat du secteur en cause**, avec une période d'incertitude juridique en fin de compte limitée aux années 1995 à 2001.

Objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi 8986

La modification du régime des zones proposée par le projet de loi 8986 constitue donc une première mesure de planification conforme aux buts, principes et procédures de la LAT. Cette mesure a pour effet de ranger des terrains dont l'appartenance à la zone à bâtir n'est pas contestable, puisqu'ils sont déjà largement bâtis (art. 36, alinéa 3, LAT), dans une catégorie adéquate de zone à bâtir.

A cet égard, l'on rappellera que l'article 3, alinéa 3, LAT, qui fixe les principes applicables en matière d'aménagement, préconise notamment de « *répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail* » (let. a) et de « *préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations* » (let. b).

Or, il se trouve que les lieux d'habitation ne peuvent être préservés du bruit excessif dû au trafic aérien. Il existe, en effet, une différence fondamentale entre le bruit des avions et celui provenant d'autres sources. Le bruit aérien vient d'en haut et « *arrose* » en quelque sorte le lieu d'immissions. Il n'y a par conséquent pas de façades mieux protégées qu'une autre, contrairement au cas du bruit routier ou ferroviaire. Cela implique que ni la construction d'un mur antibruit, ni la répartition adéquate des locaux à usage sensible au bruit, ni des solutions techniques sur le bâtiment ne pourront abaisser significativement le niveau sonore à l'endroit de la fenêtre ouverte (cf. article 39, alinéa 1, OPB, selon lequel pour les bâtiments, les immissions de bruit sont en principe mesurées au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit et peuvent même être déterminées à proximité desdits bâtiments, s'agissant des immissions de bruit des avions).

Dans ce cas de figure, une « *répartition judiciaire des lieux d'habitation et des lieux de travail* », au sens de l'article 3, alinéa 3, let. a, LAT, commande simplement de ne pas affecter à de l'habitat des secteurs soumis à des nuisances excessives et impossibles à assainir, mais de les réserver à des zones compatibles avec ces nuisances.

La fiche 2.03 (densification de la 5^e zone villas par modification du régime des zones) du Plan directeur cantonal actuel, approuvé le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, va dans ce sens, en répertoriant notamment le secteur du Plantin parmi les secteurs de zone villas appelés à faire l'objet de mesures de densification. Ces secteurs sont en principe destinés à de l'habitat collectif, avec une certaine mixité d'affectation, ainsi qu'à des équipements publics. Toutefois, ce document précise que « **dans certains cas, ils seront destinés à des activités compte tenu de leur situation, dans des secteurs soumis à des nuisances sonores, ou en contiguïté d'une zone industrielle, ou encore le long de voies urbaines structurantes** ». La fiche 2.09 du Plan directeur cantonal (zone industrielle et artisanale) va également dans la même direction, en préconisant « *d'envisager la création de nouvelles zones industrielles en contiguïté des zones périphériques existantes, ou à proximité de moyens de transport adaptés, lors de déclassement de la zone agricole ou de la zone villas* ».

En situant en zone de développement industriel et artisanal, plutôt qu'en confirmant en zone villas, un secteur très fortement exposé au bruit, en contiguïté d'une zone industrielle, le long d'une voie urbaine structurante, manifestement impropre à l'habitat en application du droit de l'environnement, la modification des limites de zone visée par le projet de loi 8986 met très précisément en œuvre ces principes.

Pour autant, la mesure litigieuse ne se contente pas de mettre en œuvre des dispositions et principes du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Elle répond aussi à un intérêt public évident, à savoir la mise à disposition progressive de surfaces destinées à l'industrie et l'artisanat. Le besoin de telles surfaces a été confirmé par le directeur de la Fondation pour les terrains industriels (FTI). Lors de son audition devant la commission, en date du 25 juin 2003, ce dernier a notamment confirmé que le nombre de locaux libres est actuellement très bas (5 à 10% des terrains gérés par la FTI restent encore disponibles), alors que la demande est en revanche très forte. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la FTI a délivré un préavis favorable à cette modification des limites de zones, en outre fort bien située du point de vue tant de sa situation entre deux zones de développement

industriel que de ses accès, comme l'indique l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi litigieux.

Proportionnalité

La mise en œuvre de la zone de développement industriel et artisanal prévue par la modification des limites de zone litigieuse aura lieu **progressivement**, au fur et à mesure de l'acquisition, par la Fondation pour les terrains industriels, des parcelles détenues en mains privées. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi 8986, les règles d'une future urbanisation seront déterminées, dans une prochaine étape, par un plan directeur réalisé conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984 (L 1 45). Ce plan directeur devra permettre un développement progressif de la zone industrielle.

Il sera réalisé sur la base de l'étude que le département a initiée en novembre 2001 sur le périmètre de la zone industrielle des Batailles (Z.O.D.I.B.). Cette étude permettra au département de déterminer en détail les étapes de réalisations, les gabarits et les affectations des constructions futures ainsi que les constructions qui devront, le cas échéant, être conservées, notamment la chapelle et le vivarium.

La mise en œuvre de la zone de développement litigieuse étant prévue à moyen-long terme, le projet de loi 8986 ne comporte pas de clause d'utilité publique, qui permettrait à l'Etat d'adopter un éventuel arrêt d'expropriation.

Pour permettre l'acquisition des terrains concernés autrement que de gré à gré, l'Etat de Genève ne bénéficiera que du droit de préemption qui résulte de l'article 10 LGZDI³⁵, applicable à toutes les zones de développement industriel. Ce dernier, qui a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs (art. 11 LGZDI), ne peut être exercé que dans l'hypothèse d'une « *aliénation à un tiers* » (art. 10 LGZDI).

C'est dire que, si le but à long terme de la modification de zone litigieuse consiste bien à inciter à ce que les habitations soient progressivement déplacées dans des lieux où la santé des personnes ne soit pas mise en danger, les personnes qui souhaitent néanmoins résider dans ce lieu, malgré les nuisances sonores excessives, pourront continuer de le faire comme jusqu'à présent, notwithstanding cette modification de zone. Il est vrai que des

³⁵ Loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984 (RSG L 1 45 : ci-après LGZDI).

entreprises vont progressivement prendre la place des villas existantes. Ces nouvelles entreprises seront implantées progressivement, au gré des acquisitions de terrains faites par l'Etat. Elles devront, elles aussi, respecter les normes de l'OPB en matière d'émissions sonores.

Les propriétaires actuels pourront transmettre leurs biens à leurs héritiers, par exemple par voie successorale, sans intervention possible de l'Etat. Il en va de même pour les donations mixtes (cession à des conditions de faveur à un tiers, pour assurer à celui-ci un avantage pécuniaire, par exemple pour le récompenser de ses services et de ses égards), à moins que le caractère onéreux de l'acte soit prépondérant ou que le choix de la forme de la donation ait pour seul but d'éviter le droit de préemption. Le droit de préemption ne peut en effet être exercé qu'en cas d'aliénation, soit de vente à un tiers ou de tout autre acte de réalisation assimilable à la vente que l'Etat pourrait être amené à se substituer à l'acquéreur. Seule l'aliénation à titre onéreux est concernée par le droit de préemption, qui ne vise pas le transfert de propriété à titre gratuit³⁶.

Dans l'hypothèse la plus extrême, soit en cas d'exercice du droit de préemption et de désaccord des parties quant au prix d'acquisition du terrain en cause, il reviendrait alors à la commission cantonale de conciliation et d'estimation de fixer, dans une décision sujette à recours, le montant de la « pleine indemnité » à laquelle le propriétaire a droit conformément à l'article 26, alinéa 2, Cst. Cette pleine indemnité comprend bien entendu la valeur des bâtiments et villas existants, en l'état, ce qui signifie qu'elle doit tenir compte, notamment, de l'état des bâtiments existants et des éventuels travaux de rénovation entrepris.

C'est dire que les droits des propriétaires et résidents des parcelles concernées sont ménagés au maximum de ce qu'il est possible de faire tout en restant dans le cadre des objectifs d'intérêt public plus hauts cités. Le principe de la proportionnalité est donc amplement respecté.

Bonne foi des autorités

Certains opposants avancent un certain nombre de griefs, qui mettent en cause la bonne foi des autorités.

Outre les questions liées à la portée du droit de l'environnement pour le secteur concerné, ainsi qu'à l'intérêt public poursuivi par le projet de loi litigieux, auxquelles il a déjà été répondu, l'on peut ainsi lire que le département aurait « *considéré la zone du Plantin comme une zone villas*

³⁶ ATF D., du 22.04.1993, cause 1P.767/1991.

sans, à aucun moment, laisser entendre à ses habitants que l'affectation pouvait être remise en cause » et que les conditions fixées par l'article 21 LAT pour une modification des limites de zones ne seraient pas réunies.

De jurisprudence constante, le propriétaire ne peut déduire de l'égalité devant la loi (article 4 ACst) ou de la garantie de la propriété (article 26 Cst) ni un droit à des mesures d'aménagement contraires au droit de l'aménagement du territoire³⁷, ni un droit acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds en vertu d'un plan d'affectation³⁸. Tout au plus peut-il se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formelle à ce que l'autorité compétente réexamine et le cas échéant adapte, conformément à l'article 21 alinéa 2 LAT, les mesures de planification s'appliquant à son immeuble, au motif qu'à la suite d'une modification sensible des circonstances, ces mesures ne seraient plus compatibles avec l'article 22^{ter} ACst³⁹.

L'article 21 LAT n'est cependant pas applicable à la modification d'un plan de zone datant de 1952. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, « lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires touchés ». Toutefois, « **les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la loi fédérale ne bénéficient pas de cette présomption et il n'y a pas lieu de garantir leur stabilité** : en vertu de l'article 35, alinéa 1, let. b et alinéa 3, LAT, ils ont perdu leur validité à compter du 1^{er} janvier 1988 en ce qui concerne le territoire destiné à la construction »⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, il est manifeste que, depuis 1952, les circonstances se sont sensiblement modifiées. En effet, comme il a été clairement démontré, le secteur concerné est clairement devenu impropre à l'habitat en application directe du droit fédéral. Par conséquent, les conditions fixées par l'article 21, alinéa 2, LAT pour une adaptation des limites de zones sont amplement remplies.

Tout comme celui de 1989, le Plan directeur actuel répertorie le secteur du Plantin parmi ceux, exposés au bruit, appelés à faire l'objet d'une modification du régime des zones allant dans le sens de la création d'une zone destinée à des activités. Le fait que ce document désigne ce secteur

³⁷ ATF 113 IA 444 s, cons. 6; RVJ 2000 12.

³⁸ ATF 120 Ia 227 c. 2b p. 232; JT 1990 I 438.

³⁹ ATF 120 Ia p. 233; cf. notamment ATF 114 Ia 335 consid. 1.

⁴⁰ ATF 120 I a 233, cons. 2c; ATF 118 Ib 38 cons. 4.

comme appartenant actuellement à la 5^e zone villas n'a aucune incidence sur la qualification juridique effective de cette zone, plus avant décrite. A noter que le Plan directeur cantonal n'est pas un plan d'affectation du sol au sens des articles 14 ss et 35, alinéa 1, lettre b, LAT.

L'on ne peut rien déduire non plus du fait que le département ait délivré un certain nombre d'autorisations de construire concernant des travaux de rénovation, transformation ou agrandissement de villas entre juillet 1995 et juin 2001 : le droit fédéral permettait alors la construction de locaux destinés à de l'habitat pour autant qu'ils soient insonorisés (la zone NNI B étant inapplicable au secteur en cause, lequel était virtuellement sis en zone NNI C selon les explications données plus avant), contrairement à la situation juridique qui a prévalu entre 1987 et 1995, voire 1972 et 1995 et à celle qui prévaut depuis le 1^{er} juin 2001.

Les opposants citent encore deux autorisations de construire ayant pour objet l'agrandissement de villas et qui ont été délivrées en dehors de ces périodes. Le département a effectivement délivré, le 1^{er} juin 1994, une autorisation de construire (DD 89854/2) concernant l'agrandissement d'une villa. Il s'agissait d'une autorisation complémentaire à une précédente autorisation de construire, délivrée pour sa part le 5 juillet 1990 (DD 89854) ayant pour objet un « *agrandissement de villa pour bureau, pavillon et piscine* ». Comme le département l'avait à l'époque indiqué au groupement des habitants du chemin de la Ramée dans une lettre du même jour, « *l'agrandissement sollicité est traité comme **bureau** à l'usage exclusif et personnel du propriétaire de la villa, qui dirige une petite entreprise de maçonnerie* ». Dans la mesure où cette demande d'autorisation ne prévoyait aucune nouvelle surface destinée à l'habitat, ce projet pouvait être considéré comme étant compatible avec les normes de la zone NNI B. C'est la raison pour laquelle ce même courrier indiquait que « *l'Office fédéral de l'aviation civile, autorité compétente en matière de zone de bruit au sens de l'ordonnance sur la navigation aérienne, du 14 avant 1973 (ONA - 748), n'a émis aucune observation au sujet de la conformité du projet avec l'affectation de la zone* » (NNI B).

Quant à l'autorisation de construire APA N° 14516/2, délivrée en août 2001 pour les parcelles N°s 12127 et 12128, propriété de M. et M^{me} Marcacci, Barman et Duchoud, il s'agissait d'un complément à une autorisation de construire (APA N° 14516/1) concernant un agrandissement de villas, garage et jardin d'hiver délivrée le 5 août 1998, soit à une époque où le droit fédéral permettait la construction de locaux destinés à de l'habitat pour autant qu'ils soient insonorisés. Ce projet a été exécuté. Toutefois, le jardin d'hiver n'ayant pas été réalisé conformément aux plans et s'apparentant, dans sa

conception, à un agrandissement de villas plutôt qu'à un jardin d'hiver, le département a suggéré au requérant de solliciter une autorisation complémentaire pour régulariser la situation. Cette demande complémentaire a été déposée le 16 février 2001 et acceptée le 8 août 2001.

On ne saurait déduire de ces circonstances une volonté de la part de l'administration d'ignorer le droit fédéral applicable et de mettre simplement en œuvre les normes de la zone villas sans jamais se poser de questions sur le bien-fondé de l'appartenance du secteur en cause à cette zone. Les opposants ne démontrent pas en quoi les autorités cantonales et l'administration auraient toujours eu pour pratique d'ignorer l'application du droit fédéral en matière de navigation aérienne et d'environnement, tout comme les prescriptions contenues dans le Plan directeur cantonal, obligatoire pour les autorités, qui préconisent le déclassement du secteur en cause dans une zone destinée à des activités, au point de fonder un véritable droit à l'égalité dans l'illégalité.

Au contraire, dès que l'évolution du droit fédéral applicable a permis de constater que l'on se dirigeait de manière absolument inéluctable vers l'inaptitude à l'habitat du secteur en cause, soit à partir de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 2000, avant même l'adoption de la nouvelle annexe de l'OPB survenue à fin mai 2001, l'autorité a aussitôt pris des mesures conservatoires refusant en particulier la construction de 3 nouvelles villas contiguës en date du 10 avril 2001 (DD 96744), ainsi que l'agrandissement d'une villa le 20 août 2001 (DD 96944), sur des parcelles comprises dans le périmètre litigieux, en annonçant une prochaine modification des limites de zone.

Une modification du régime des zones qui n'entraîne pas de moins-value pour les terrains concernés

Certains opposants craignent enfin que la mesure litigieuse ait pour effet de dévaloriser leurs parcelles et font état de l'absence de mesures compensatoires prévues.

De manière générale, la question des éventuelles moins-values ou plus-values générées par une mesure d'aménagement du territoire est étrangère à la présente procédure, qui a pour seul objet de contrôler la conformité d'une mesure d'aménagement particulière au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. C'est dire que cette question est irrelevante dans le cadre de la présente procédure⁴¹ et n'a donc pas à être ici examinée.

⁴¹ ATF du 26.01.1990, cause 1P.497/1998, D.c Grand Conseil genevois, con. 4 p. 11/.

Cela dit, il est vrai que, suite à l'échec d'un tel projet en votation populaire il y a quelques années, le droit cantonal ne prévoit pas de régime de compensation permettant de tenir compte des avantages ou désavantages majeurs dus à des mesures d'aménagement du territoire au sens de l'article 5, alinéa 1, LAT. Le droit fédéral ne subordonne cependant nullement la prise d'une mesure d'aménagement du territoire à l'existence d'un tel régime et ne prévoit aucune sanction en cas d'inexécution de cette disposition, contrairement à ce que laissent entendre certains opposants.

En tout état de cause, les craintes exprimées par ces derniers de voir leurs parcelles subir une moins-value du fait de la modification litigieuse des limites de zones apparaissent totalement infondées, dès lors que cette dernière n'est pas, en elle-même, constitutive du caractère impropre à l'habitat du secteur en cause, mais ne fait que tirer les conséquences d'un statut qui résulte de l'application du droit fédéral de l'environnement.

Comme dit plus avant, même en cas d'exercice du droit de préemption et de désaccord des parties quant au prix d'acquisition du terrain en cause, il reviendrait alors à la commission cantonale de conciliation et d'estimation de fixer, dans une décision sujette à recours, le montant de la « *pleine indemnité* » à laquelle le propriétaire a droit conformément à l'article 26, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Cette pleine indemnité comprendrait bien entendu la pleine valeur des bâtiments et villas existants. Cette valeur, en toute hypothèse, n'est donc pas susceptible d'être péjorée par l'adoption de la modification des limites de zones visée par le projet de loi 8986.

On pourrait même considérer, au contraire, que la modification litigieuse des limites de zones litigieuse est plutôt susceptible d'entraîner des plus-values pour ce secteur. En effet, comme il a été largement exposé plus avant, les terrains concernés, en dépit de leur statut de zone à bâtir, ne peuvent se voir délivrer des autorisations de construire ayant pour objet la réalisation de constructions destinées à de l'habitat (pour cause de non-conformité au droit fédéral), ou à des activités (pour cause de non-conformité au droit cantonal). Leur appartenance à la zone à bâtir est donc en quelque sorte « virtuelle » ! Dans un arrêt du 24 juin 1996⁴², fixant les indemnités dues au titre de l'expropriation formelle des droits de voisinage pour le secteur de Valavran, sur la commune de Bellevue, également sis en zone NNI B à l'époque et donc impropre à l'habitat (comme pour le cas des terrains de Meyrin-Plantin qui nous occupent), le Tribunal fédéral avait considéré dans les termes suivants l'incorporation de ce secteur, survenue trois années plus tôt, le 8 mai 1993,

⁴² ATF 122 II 337-348.

dans une « zone de développement 4 destinée à des activités sans nuisances » :

«*Quand bien même diverses décisions seraient encore nécessaires en vue de la réalisation de bâtiments administratifs ou commerciaux, on peut considérer qu'en modifiant le plan d'affectation dans le secteur de Bellevue comprenant la propriété des conjoints Favre, le parlement cantonal a prévu une sorte de « réparation en nature » partielle, au sens de l'article 18 de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx, RS 711 - cf. infra, consid. 4b) »⁴³.*

A suivre cet arrêt, les droits à bâtir nouveaux accordés par la modification du régime des zones préconisée par le projet de loi 8986, constituent, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une forme de « réparation en nature », au sens de l'art. 18 de la loi fédérale sur l'expropriation, par rapport aux éventuelles indemnités pour expropriation formelle des droits de voisinage auxquels ceux-ci pourraient éventuellement prétendre, pour autant que les conditions y relatives soient réalisées, ce qui est encore une autre question.

L'autorité de céans aurait cependant tendance à considérer qu'en tant que première planification conforme à la LAT, et puisque l'appartenance à la zone à bâtir était déjà acquise, la modification des limites de zones visée par le projet de loi 8986, ne fait que tirer les conséquences d'un statut impropre à l'habitat qui résulte du droit fédéral et revient, en définitive, à **consacrer le véritable contenu du droit de propriété afférent aux terrains concernés et donc leur valeur exacte**, sans apporter de plus ou de moins-value à ceux-ci.

En tout état, la modification du régime de zone prévue par le PL 8986 n'est pas susceptible de générer une moins-value des terrains en cause, puisqu'elle n'a pas pour effet de rendre les terrains en cause impropres à l'habitat, ces terrains ayant déjà actuellement ce statut en application du droit fédéral, en raison de leur trop forte exposition au bruit.

Compte tenu des discussions et des explications qui précèdent, je vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission.

⁴³ ATF 122 II 341.

Projet de loi (8986)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal) au lieu-dit « Au Plantin »

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1

¹ Le plan N° 29232-526, dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 22 février 2002, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal comprise entre la route de Meyrin et la rue du Cardinal-Journet, au lieu-dit «Au Plantin»), est approuvé.

² Les plans de zone annexés à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont modifiés en conséquence.

Art. 2

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité IV aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones créées par le plan visé à l'article 1.

Art. 3

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par l'Association des riverains de Meyrin-Gare/Le Plantin, M^{mes} et MM. Caroline Aparicio, Marc Barman, Roger Cavin, Christian Jecklin, Nelly Guillaume-Gentil, Raymond Lachavanne, Jean et Marguerite Lachavanne, Alexandre et Angeline Marcacci, Frances Elisabeth Mawson, Willibald Rettig, René Georges et Albina Steiner, Edouard René Vaney, Concetta Vitelli El-Haber et Toni El-Haber, Georges Pissot, Jacques et Catherine Ribeaud, Alain Gür, Joséphine Georgakopoulos, Bernard Gérard et Lina Laydevant, Liliane Janine Gonzalez, Antonio et Rosa Visalli, tous à titre individuel ou représentés par la Chambre genevoise immobilière et son Conseil, M^e Christophe Aumeunier, M. Georges Pissot étant également représenté par M^e Guy Zwahlen, M^{me} Caroline Aparicio également représentée par M^e Pierre Ochsner, M^{me} Joséphine Gür, l'Association Pic-Vert, M^{me} Caroline

Strahm, M. et M^{me} Marc et Mandy Nogarède ainsi que M. Giovanni Tresca sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'étude de la présente loi. L'opposition formée par Gaznat SA est déclarée irrecevable et rejetée en tant que de besoin.

Art. 4

Un exemplaire du plan N° 29232-526 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Direction de l'Aménagement Service des Etudes et Plans d'Affectation

MEYRIN

Feuille Cadastrale N° 33, 36, 40

Parcelles N° 12091, 12092, 12093, 12094, 12095, 12096, 12099, 12102, 12105 part., 12115 part., 12116, 12117, 12118, 12119, 12120, 12121, 12122, 12123, 12124, 12126, 12127, 12128, 12129, 12130, 12131, 12133, 12134, 12135, 12136, 12137, 12138, 12139, 12270 part., 12657, 12703, 12704, 12705, 12706, 12707, 12708, 12709, 12710, 12711, 12712, 12713, 12714, 12715, 12716, 12736, 12862, 12863, 12865, 13064 part., 13082, 13083, 13084, 13112, 13118 part., 13317 part. dp, 13329, 13395, 13396, 13660 part. dp, 13661 dp, 13663 part. dp, 13665 part. dp, 13667 part. dp 13669 dp, 13670 part. dp, 13969, 13970 dp.

Modification des limites de zones

Au Plantin



Zone de dév. industriel et artisanal
D.S. OPB IV



Zone préexistante

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

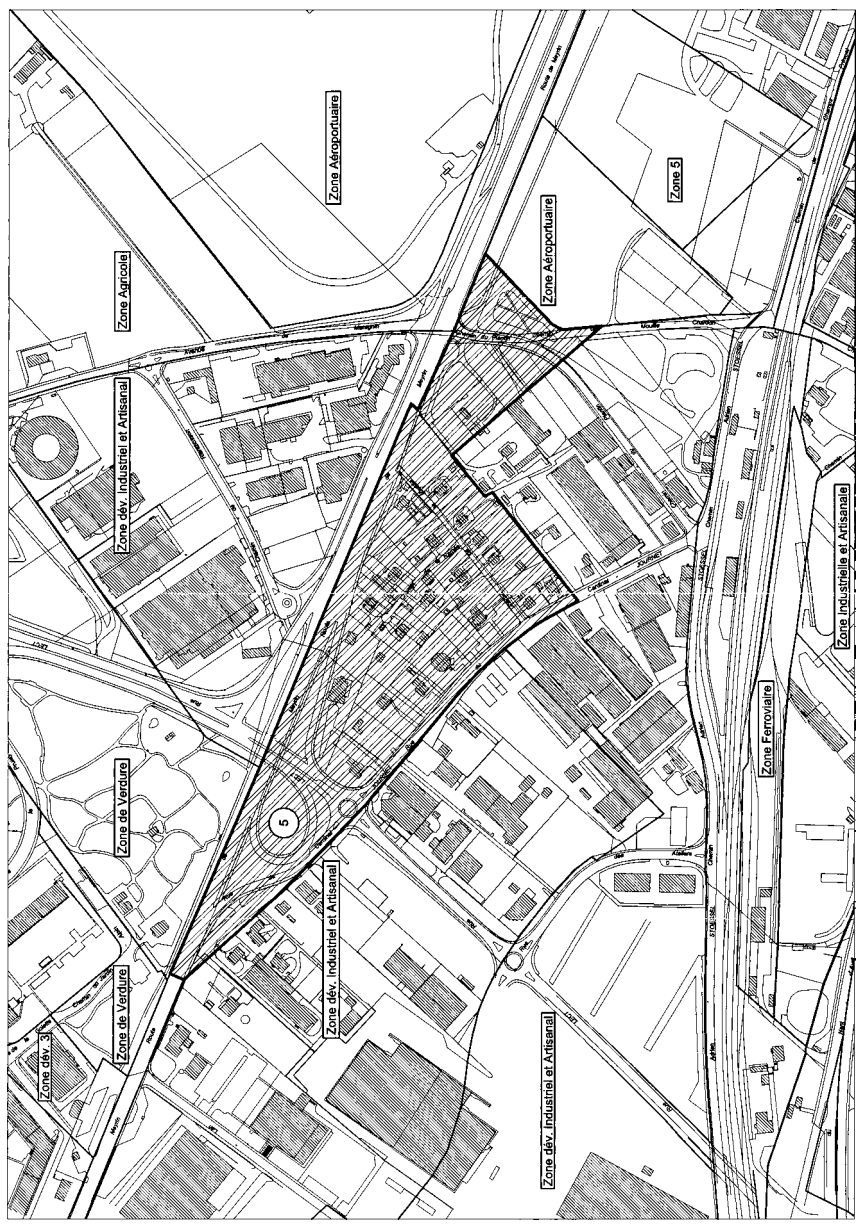
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N°

Echelle 1:2500		Date	22.02.02
		Dessin	AP
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse enquête technique	15 mars 2002	AP

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
30 00 09	MYN
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
526	
Plan N°	
Archives Internes	Indice
7.5	29232
CDU	
7 1 1 .6	





RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



GRAND CONSEIL

reçu le

25 SEP. 2003

Genève, le 24 septembre 2003

Le Conseil d'Etat

13874 - 2003

Monsieur
Pierre-Louis PORTIER, Président
de la Commission d'aménagement du
canton
Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 24-9-03	Visa: RP
Président <input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)
Commissaires <input checked="" type="checkbox"/>	Bureau
Secrétariat <input checked="" type="checkbox"/>	Archives <input checked="" type="checkbox"/>
Commission: d'Aménagement	
Procès-verbaliste:	
Copie à:	
Divers:	

Concerne : Projet de loi n° 8986 du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal) au lieu-dit "Au Plantin"

Monsieur le Président,

Votre courrier du 8 juillet 2003, concernant l'objet cité en marge, a reçu notre meilleure attention.

Il est important, pour bien comprendre cette affaire, de reprendre la chronologie des faits.

Par lettre du 3 septembre 2002, adressée à Mme BERNASCONI, Maire, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) a invité la commune de Meyrin à délivrer un préavis concernant le projet de plan de zone n° 29'232-526 dans le délai légal de 60 jours, selon la procédure prévue par l'article 16, alinéa 3 de LaLAT¹, lequel devait dès lors arriver à échéance en principe au début novembre 2002. (Pièce 1)

Le Conseil municipal de la commune de Meyrin a refusé, à deux reprises, d'adopter les deux projets de délibération qui lui ont été successivement présentés, tout d'abord le 8 octobre 2002, par le Conseil administratif (proposition de préavis favorable), puis le 10 décembre 2002, par sa commission d'urbanisme (proposition de préavis défavorable).

La commune de Meyrin a transmis cette dernière décision au département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE) le 13 décembre 2002 en l'intitulant "délibération". Le dispositif de celle-ci était le suivant :

"Le Conseil municipal, sur proposition de sa commission d'urbanisme, dans sa séance du 10 décembre 2002,

DECIDE
PAR 11 NON, 9 OUI ET 6 ABSTENTIONS

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30).

de refuser la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan N° 29'232-526, créant une zone de développement industrielle et artisanale entre la route de Meyrin et la rue du Cardinal-Journet, au lieu-dit Au Plantin." (Pièce N° 2)

La commune a joint cette "délibération" à un extrait du registre des délibérations de la commune de Meyrin, comme elle devait le faire. Sur cet extrait figure en principe sous la rubrique "objet", le titre de la délibération. Or, dans ce cas et probablement consciente du manque de clarté de la décision prise, la commune a indiqué dans celui-ci :

"Il a refusé de suivre la proposition de la commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan N° 29'232-526 - lieu-dit Au Plantin. En conséquence, il a approuvé cette modification" (Pièce N° 3).

Après examen, le DIAE a considéré qu'il s'agissait d'un avis qui consistait à refuser la proposition de la commission d'urbanisme, refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan N° 29'232-526 route de Meyrin et rue du Cardinal-Journet au lieu-dit Au Plantin, mais pas d'une délibération, en dépit de la dénomination retenue par la commune de Meyrin.

Cette décision ne pouvait par conséquent pas être annulée par le Conseil d'Etat qui ne peut agir de la sorte qu'à l'égard d'une délibération formelle au sens de l'article 30 LAC² (cf. article 67 LAC).

Le DIAE a donc transmis au DAEL la décision de la commune pour poursuivre la procédure usuelle.

Dans cette optique, il convient de rappeler qu'à l'égard d'un avant-projet de plan de zone qui lui est soumis par le département responsable de l'aménagement du territoire, "l'autorité municipale est tenue de communiquer son préavis dans un délai de 60 jours à compter de la réception des observations". A défaut, "son silence vaut approbation sans réserve" (cf. art. 16 alinéa 3 LaLAT). Par cette disposition, qui trouve application in casu, le Grand Conseil a entendu éviter de donner aux communes le pouvoir de bloquer indéfiniment la procédure d'adoption d'un projet de plan de zone en s'abstenant de donner leur avis. Cette conséquence est certes sévère du point de l'exercice des droits démocratiques, comme vous le relevez de manière légitime, puisqu'elle revient à soustraire au référendum facultatif la prise de position de la commune. Elle trouve, cependant, son fondement dans la ferme volonté qu'a toujours manifestée le Grand Conseil de favoriser un déroulement aussi rapide que possible des procédures applicables dans le domaine des plans d'affectation du sol et de la construction en général. A noter que la sanction du non-respect de cette obligation de délivrer un préavis dans les 60 jours dès la réception des observations découle directement de la loi et ne nécessite donc aucune intervention de la part de notre Conseil en tant qu'autorité de surveillance des communes.

En l'espèce, ledit Conseil municipal a donc failli à son obligation de délivrer un préavis, quel qu'en soit le contenu, au plan de modification des limites de zones visé par le projet de loi cité en marge, et ceci dans le délai de 60 jours stipulé par l'article 16 alinéa 3 LaLAT.

Par conséquent, le préavis de la commune de Meyrin au projet de loi cité en marge est réputé favorable, conformément à la dernière phrase de cette disposition.

Il sied encore de préciser que, par avis du 19 décembre 2002 apposé sur les panneaux d'affichage officiels, M. Jean-Pierre KIRSCHMANN, 1^{er} vice-président du Conseil municipal, informait la population que ledit conseil "a refusé de suivre la proposition de sa commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que

² Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (B 6 0,5)

proposée au plan n° 29'232-526 - lieu-dit Au Plantin. En conséquence, la modification du régime des zones est préavisée favorablement par la commune. (Dernier jour du délai référendaire : 20 janvier 2003)."

Ce faisant, le Conseil municipal de Meyrin a pris quelque liberté avec l'article 28 alinéa 1 LAC qui lui prescrit de publier le dispositif complet de ses délibérations et d'indiquer le délai référendaire. En interprétant ainsi publiquement sa décision du 10 décembre 2002, il a entendu ouvrir une voie, celle du référendum, qui en réalité n'était pas ouverte, puisque selon l'art. 33, al. 2 LAC, un référendum n'est possible que contre une délibération formelle fondée sur l'article 30 LAC. Par cette manière de procéder il a, sans doute, imaginé atténuer les conséquences de son absence de délibération formelle, à l'égard des droits populaires. Les citoyens ont, néanmoins, pu croire que la voie du référendum était ouverte contre la décision prise par le Conseil municipal.

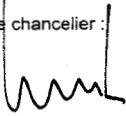
Aucun référendum n'ayant été lancé, on peut aujourd'hui renoncer à se pencher sur la suite qui aurait dû être donnée si une telle procédure avait été utilisée, puisque la question n'a plus d'objet. Il est par contre évident que les droits populaires n'ont été en rien bafoués.

C'est dire que, quelle que soit la manière dont on apprécie les différents éléments de ce dossier, le préavis de la commune de Meyrin ne peut être considéré que comme favorable au projet de loi cité en marge. Votre commission devrait dès lors être à même de reprendre l'examen de ce dernier, étant rappelé que notre Conseil est attaché à ce que les projets particuliers liés au dossier général de l'assainissement des terrains limitrophes de l'aéroport aillent, autant que possible, de l'avant.

Au surplus, pour plus de détails, nous vous invitons à prendre connaissance de l'avis de droit réalisé par M. Jean-Charles PAULI, juriste auprès du secrétariat général du DAEL. (Pièce N° 4)

En espérant vous avoir renseigné à satisfaction, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

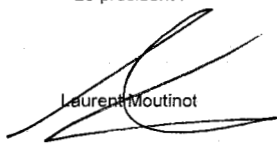
Le chancelier :



Robert Hensler

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le président :



Laurent Moutinot

Annexes mentionnées



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT,
DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Aménagement

Rue David-Dufour 5
Case postale 22
1211 Genève 8
Téléphone 327 45 31
Téléécopieur 327 40 40

Genève, le 3 septembre 2002

Madame Madeleine BERNASCONI
Maire de la commune de Meyrin
Mairie
2, rue des Boudines
1217 MEYRIN

N/réf : 33.GG/cr

Concerne : MEYRIN / AU PLANTIN
Enquête publique N° 1332
Modification des limites de zones - plan N° 29232-526

Madame le maire,

L'enquête publique citée en référence s'étant terminée le 17 mai 2002, votre Conseil municipal peut dès lors émettre son préavis sur ce projet et à cet effet, nous joignons à la présente :

- un projet de plan;
- un avant-projet de loi ainsi qu'un exposé des motifs;
- copie des observations reçues durant l'enquête ainsi que nos réponses.

Nous vous rappelons que le délai fixé par l'article 16, alinéa 3, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est de 60 jours dès réception de la présente et vous serions obligés de bien vouloir nous communiquer une copie de la délibération.

Nous vous prions de croire, Madame le maire, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le chef de la division de l'information du
territoire et des procédures


G. GANON

Annexe 2

Délibération No 20b/2002**relative à la modification des limites de zones de construction – plan No 29'232-526 – Lieu-dit Au Plantin**

Vu le plan directeur cantonal;

Vu la nouvelle définition des zones de bruit de l'aéroport;

Vu le projet de loi et l'exposé des motifs;

Vu les résultats de l'enquête publique à laquelle le plan No 29'232-526 a été soumis du 3 avril au 17 mai 2002;

Vu l'audition des propriétaires concernés;

Vu la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et sa loi cantonale d'application;

Vu la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

Vu les rapports de la commission d'urbanisme;

Le Conseil municipal, sur proposition de sa commission d'urbanisme, dans sa séance du 10 décembre 2002,

D E C I D E**PAR 11 NON, 9 OUI ET 6 ABSTENTIONS**

de refuser la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan No 29'232-526, créant une zone de développement industrielle et artisanale entre la route de Meyrin et la rue du Cardinal-Journet, au lieu-dit Au Plantin.



République et Canton de Genève
Département de l'intérieur, de l'agriculture
et de l'environnement

Commune de MEYRIN

Annex 3

Surveillance des communes

Extrait du Registre des délibérations
du Conseil municipal

Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3918
1211 Genève 3

Séance du 10 DECEMBRE 2002

Présents :

Monsieur Jean-Pierre KIRSCHMANN, 1^{er} Vice-président;

Mesdames et Messieurs BALLAMAN, BAUMGARTNER, BOCCARD, BOGET, BONFILS, CHAMBERS, CLAMY BOCCARD, DESPOND, DEVAUD, DE WECK HADDAD, DUMALLE, DUNAND, DUTOIT, ECUYER, FREY, GIRARDET, GROBET, ISWALA, PERLER, ROEDER, SANSONNENS, SCHWEIZER, TILLMANN, TREMBLET, TSCHUDI et WEBER.

- 1) Supprimer ce qui ne convient pas
- 2) Indiquer si c'est à la demande du Conseil d'Etat, du Conseil administratif ou du maire, ou à la demande d'au moins un quart des conseillers municipaux, avec la date dans l'un ou l'autre cas.
- 3) Un extrait séparé pour chaque objet ayant donné lieu à une délibération doit être transmis au département, signé par le maire ou le président du conseil municipal.
- 4) L'affichage doit intervenir à partir du 6^e et au plus tard du 8^e jour ouvrable qui suit la date de la séance où la délibération a été adoptée (Art. 28, al. 1, LAC).

Le Conseil municipal, réuni en séance 1) ordinaire
extraordinaire 2)

a pris la délibération suivante 3) qui a été affichée 4)
le 19 DECEMBRE 2002

Objet :

Il a refusé de suivre la proposition de la commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan No 29'232-526 - lieu-dit Au Plantin. En conséquence, il a approuvé cette modification

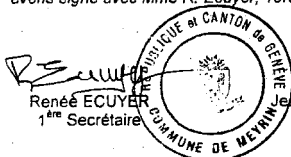
Je certifie le présent extrait conforme au procès-verbal que nous avons signé avec Mme R. Ecuier, 1^{ère} Secrétaire.

Date : 12 décembre 2002

Département de l'intérieur,
de l'agriculture, de l'environnement
et de l'énergie

R 13 DEC. 2002

Annexe administrative



Renée ECUYER
1^{ère} Secrétaire

Jean-Pierre KIRSCHMANN
1^{er} Vice-président

JP Kirschmann

Annexe 4

Préavis de la commune de Meyrin relatif au projet de plan de zone n° 29'232-526, lieu-dit « Au Plantin »

PL 8986

I — LES FAITS

1. Par lettre du 3 septembre 2002, adressée à Mme BERNASCONI, Maire, le DAEL¹ a invité la commune de Meyrin à délivrer un préavis concernant le projet de plan de zone n° 29'232-526 dans le délai légal de 60 jours, selon la procédure prévue par l'article 16, alinéa 3 LaLAT², lequel devait dès lors arriver à échéance en principe au début novembre 2002. (Pièce 1).

2. Le Conseil administratif soumettait aussitôt à son Conseil municipal un projet de délibération n° 20a/2002, ainsi libellé :

« (...) Le Conseil municipal, sur proposition du Conseil administratif, dans sa séance du 8 octobre 2002

DECIDE

d'approuver la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29'232-526, créant une zone de développement industrielle et artisanale entre la route de Meyrin et la rue Cardinal-Journet, au lieu-dit Au Plantin ».

3. Le 25 septembre 2002, la commission d'urbanisme du Conseil municipal de la commune de Meyrin, saisie de ce projet de délibération, rendait son rapport et recommandait l'« approbation » de ce projet de délibération par 8 oui, 1 non et 0 abstention.

¹ Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

² Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après : LaLAT).

4. Le 8 octobre 2002, le Conseil municipal de la commune de Meyrin, à l'unanimité, refusait toutefois de suivre l'avis de sa commission d'urbanisme et lui renvoyait le projet de délibération n° 20a/2002. (Pièce 2)
5. Par courrier du 10 octobre 2002, la commune de Meyrin demandait au DAEL, de prolonger à fin décembre 2002 le délai qui lui était imparti pour rendre son préavis (Pièce 3), requête tacitement acceptée par ledit DAEL.
6. A nouveau soumis à l'approbation de la commission d'urbanisme, le projet de délibération n° 20a/2002 recueillait cette fois 2 oui, 5 non et 2 abstentions (pièce 4). Le 27 novembre 2002, la commission d'urbanisme rendait son second rapport sur le sujet.
7. Selon le procès-verbal de séance, le 10 décembre 2002, le Conseil municipal de la commune de Meyrin était appelé à statuer non pas sur le projet de délibération 20a/2002, mais sur le projet de délibération 20b/2002, issu des travaux de la commission d'urbanisme.

Ce projet de délibération n° 20b/2002 était ainsi libellé :

« (...) Le Conseil municipal, sur proposition de sa commission d'urbanisme, dans sa séance du 10 décembre 2002

DECIDE

de refuser la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29'232-526, créant une zone de développement industrielle et artisanale entre la route de Meyrin et la rue Cardinal-Journet, au lieu-dit Au Plantin ». (Pièce 5)

8. Le 10 décembre 2002 toujours, lors des débats en plénière du Conseil municipal, peu avant le vote final, M. M. MEILLAZ, conseiller administratif, exposait ce qui suit :

« ... le premier projet (n° 20 a), présenté lors du dernier Conseil municipal, mentionnait que « le Conseil municipal, sur proposition du Conseil administratif,... décide... d'accepter la modification du régime des zones de construction... » et (qu') à la suite du vote de la majorité de la commission, qui a refusé ce déclassement, la délibération

a été modifiée de la façon suivante (n° 20 b) : « le Conseil municipal, sur proposition de sa commission d'urbanisme... Décide... De refuser la modification du régime des zones de construction... ». **Par conséquent, il s'agit de voter oui pour refuser de déclassement et vice-versa.** » (Pièce 5, p. 16).

9. Au vote final, le projet de délibération n° 20b/2002 recueillait 11 non, 9 oui et 6 abstentions. La décision est retranscrite comme suit par le PV du Conseil municipal :

« (...) Le Conseil municipal, **sur proposition de sa commission d'urbanisme, dans sa séance du 10 décembre 2002**

DECIDE

Par 11 NON, 9 OUI et 6 abstentions

de refuser la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29'232-526, créant une zone de développement industrielle et artisanale entre la route de Meyrin et la rue Cardinal-Journet, au lieu-dit Au Plantin. » (Pièce 5, p. 17-18).

10. Par courrier du 16 décembre 2002, le Maire de la commune de Meyrin avisait le DAEL de ce que « le Conseil administratif considère qu'en refusant de suivre sa commission d'urbanisme, le Conseil municipal accepte la modification du régime des zones proposée au plan N° 29'232-526 ». (Pièce 6)
11. Par avis officiel du 19 décembre 2002, apposé sur les panneaux d'affichage officiels M. Jean-Pierre KIRSCHMANN, 1^{er} vice-président du Conseil municipal, informait la population que :

« Dans sa séance du 10 décembre 2002, le Conseil municipal a pris les délibérations suivantes :

3. **Il a refusé de suivre la proposition de sa commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29'232-526 - lieu-dit Au Plantin. En conséquence, la modification du régime des zones est préavisée favorablement par la commune.**

Dernier jour du délai référendaire : 20 janvier 2003.

Le texte complet des délibérations et les plans d'affectation du sol peuvent être consultés à la mairie, rue des Boudines 2, 1217 Meyrin, tous les jours de 7 h 30 à 12 heures et de 13 h 30 à 17 h 30 ». (Pièce 7)

12. Le même 19 décembre 2002, le DIAE³ soumettait au DAEL, pour préavis, la décision du Conseil municipal de Meyrin, en la présentant comme une délibération concernant *« le refus de suivre la proposition de la commission d'urbanisme, refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29232-526, au lieu-dit Au Plantin »*. Le texte joint à ce document était identique à celui figurant au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2002 du Conseil municipal de Meyrin.

13. Le 14 janvier 2003, le DAEL retournait au DIAE cette feuille de préavis avec une mention de la part de la Direction de l'aménagement, précisant ce qui suit :

« Il faut donc considérer ce préavis comme favorable à la modification de zones. Donc la procédure se poursuit par la préparation du projet de loi. » (Pièce 8)

14. Le 16 avril 2003, le Conseil d'Etat déposait le projet de loi n° 8986, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal) au lieu-dit « Au Plantin », selon le plan n° 29232-526, visé à l'article 1.

Le préavis de la commune de Meyrin est relaté comme suit par l'exposé des motifs de ce projet de loi :

« En outre, par 11 non, 9 oui et 6 abstentions, le Conseil municipal de la commune de Meyrin, en date du 10 décembre 2002, a rejeté la proposition de délibération de sa commission d'urbanisme visant à refuser ce projet. Le Conseil administratif considère qu'en refusant de suivre sa commission d'urbanisme, le Conseil municipal émet un préavis favorable au projet de modification des limites de zones. »

³ Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement.

15. Dans le cadre de la procédure d'opposition, certains opposants font état d'une certaine contradiction entre la teneur du préavis du Conseil municipal de la commune de Meyrin et son résumé dans l'exposé des motifs et le résumé qu'en fait le PL 8986, ce qui a conduit, le 25 juin 2003, la commission d'aménagement du canton, chargée d'examiner le PL 8986, à suspendre ses travaux dans l'attente que cette question soit éclaircie.

II DROIT ET DISCUSSION

A *Quelques considérations sur les préavis communaux en matière de modification des limites de zones*

16. L'art. 16 alinéa 3 LaLAT est libellé comme suit :

« Préavis communal

³ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet le projet à la commune pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 60 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve ».

17. Le préavis communal portant sur un projet de plan de zone est, dans la règle, rendu par le Conseil municipal (art. 30, alinéa 1 lettre q LAC⁴), sous la forme d'une délibération sujette à référendum (art. 29, alinéa 2 LAC).

Si la commune ne rend pas son préavis dans le délai de 60 jours précité, son absence de réponse est réputée équivaloir à un préavis favorable (art. 16 alinéa 3 LaLAT dernière phrase). La ratio legis de cette disposition est la suivante : à défaut d'une telle disposition, une commune qui refuserait de délivrer son préavis serait à même de bloquer tout simplement la procédure d'adoption d'un plan de zone, plus sûrement que par un simple préavis négatif. En d'autres termes, les communes se verraient dotées d'un véritable droit de veto, empêchant l'autorité cantonale d'adopter le plan de zone

⁴ Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (RSG B 6 05 ; ci-après : LAC).

en cause, faute de préavis communal. Le législateur a entendu prévenir ce cas de figure.

Le délai précité de 60 jours, visé à l'article 16, alinéa 3 LaLAT, n'est dès lors pas un simple délai d'ordre. En effet, la défaillance de la commune qui ne répond pas est en quelque sorte « sanctionnée » d'un préavis réputé favorable (« *son silence vaut approbation sans réserve* »), qui permet la poursuite de la procédure; ceci sans que la voie du référendum ne soit ouverte, le Conseil municipal n'ayant pas pris de délibération.

18. Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif, et contrairement à une idée reçue, le contenu matériel de la délibération du Conseil municipal est sans influence sur la possibilité de lancer un référendum.

Le Tribunal administratif a très clairement eu l'occasion de déclarer, s'agissant du préavis communal exigé dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan de zone, que « *chaque préavis négatif rendu par le Conseil municipal à propos d'un dossier concret pourra faire l'objet d'un référendum au sens de l'article 33 alinéa 1 LAC* »⁵. A défaut, la commune se verrait dotée du droit de choisir si une éventuelle consultation populaire par voie de référendum peut avoir lieu ou pas à l'encontre de son préavis, ce qui pourrait donner lieu à toutes sortes de combinaisons douteuses et paraît dès lors « improbable », selon l'expression du Tribunal administratif⁶.

Un référendum peut donc être déposé contre un préavis aussi bien favorable que défavorable, pourvu que, et c'est l'essentiel, le Conseil municipal soit parvenu à adopter une délibération, quelle qu'en soit la teneur⁷.

En revanche, selon l'article 33, alinéa 2 LAC, « *un projet de délibération rejeté par le Conseil municipal ne peut faire l'objet d'un référendum* ». Il en va ici comme des lois adoptées par le Grand Conseil : seul un projet de loi adopté par le Grand Conseil devient une loi et ouvre en principe la voie du référendum. Un projet de loi refusé par le Grand Conseil n'est pas une loi. Il s'agit d'une simple décision, n'ouvrant pas la voie du référendum.

⁵ ATA B. du 8.10.2002, cons. 5b p. 12.

⁶ ATA B. du 30.05.2000, cons. 3b p. 10.

⁷ ATA B. du 30.05.2000, cons. 3b p. 10.

Il convient donc de ne pas confondre le rejet d'un projet de délibération préavisant favorablement un plan de zone avec l'adoption d'un projet de délibération préavisant défavorablement le même plan de zone : seule cette dernière alternative ouvre la voie du référendum, au contraire de la première. Il en va de même du rejet d'un projet de délibération préavisant défavorablement un plan de zone, décision qui n'ouvre pas la voie du référendum et ne doit pas être confondue avec l'adoption d'un projet de délibération préavisant favorablement un plan de zone, qui ouvre la voie du référendum.

A noter qu'en vertu de l'article 28 LAC, **le dispositif complet des délibérations, à l'exception de celles relatives aux naturalisations, doit être affiché au pilier public, à partir du 6^e et au plus tard du 8^e jour ouvrable qui suit la date de la séance où la délibération a été adoptée.** Si la délibération porte sur un plan d'affectation du sol, celui-ci doit pouvoir être consulté par les électeurs dans le même délai (alinéa 1). L'affichage indiquant le dernier jour du délai pour la demande de référendum et rappelant aux électeurs le droit qu'ils ont de prendre connaissance du texte complet des délibérations, des plans d'affectation du sol, ainsi que les horaires et le lieu où ils peuvent être consultés (alinéa 2).

19. Pour autant, le contenu du préavis n'est pas sans incidence sur le cours de la procédure d'adoption d'un plan de zone. En effet, la LaLAT prévoit une conséquence spéciale en cas de préavis négatif : dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat doit préalablement auditionner le Conseil administratif ou le Maire de la commune concernée (art. 16 alinéa 4 LaLAT) avant d'être en mesure de déposer le projet de loi de déclassement.
20. Enfin, pour être complet, à l'égard de la commune qui, favorable au déclassement, laisserait consciemment et volontairement passer le délai pour se prononcer afin d'éviter la tenue d'un éventuel référendum, des opposants devraient pouvoir faire valoir avec quelque chance de succès une violation de leurs droits politiques, l'autorité communale violant le principe de la bonne foi.

B Discussion

21. En l'espèce, un examen minutieux des circonstances pertinentes aboutit à la conclusion que le Conseil municipal de la commune de Meyrin n'est en réalité pas parvenu à adopter une délibération dans le délai de 60 jours, dont la prolongation, non prévue par la LaLAT, a été tacitement admise par le DAEL, concernant le plan n°29'232-526, visé à l'article 1 du PL 8986.
22. En effet, à deux reprises, le Conseil municipal a refusé d'adopter le projet de délibération qui lui était présenté. En date du 8 octobre 2002, il a tout d'abord renvoyé à sa commission d'urbanisme le projet de délibération n° 20a/2002 (qui proposait un préavis favorable), pour nouvel examen. Puis le 10 décembre 2002, il a refusé le projet de délibération n° 20b/2002 (qui proposait un préavis défavorable).
23. Dans le second cas (vote du 10 décembre 2002), on peut certes penser que l'intention de la majorité du Conseil municipal, suivant le conseil de M. Meillaz, selon lequel un vote « non » équivalait à un préavis favorable et un vote « oui » à un préavis défavorable, consistait sans doute à préavis favorablement (11 « non » contre 9 « oui ») le déclassement proposé.

Force est toutefois de constater que personne n'a eu la présence d'esprit de proposer, immédiatement après le vote litigieux, de voter le projet de délibération initial (n° 20a/2002), qui prévoyait d'approuver la modification des limites de zones envisagée par le plan n° 29232-526.

Il n'en a cependant rien été et le texte transmis au DAEL et figurant au dossier comme constituant la délibération de la commune de Meyrin, parle d'une « décision », par 11 non (!!!) contre 9 oui et 6 abstentions, de refuser la modification de zone envisagée.

24. A ce stade de l'analyse, on ne peut que parvenir à la conclusion suivante : tout comme le refus d'une loi par le Grand Conseil ne constitue pas une loi, le rejet d'un projet de délibération par un Conseil municipal ne constitue pas une délibération et n'est dès lors pas soumis à référendum, conformément à l'article 33 alinéa 2 LAC. Il s'ensuit que la commune de Meyrin n'a tout simplement pas produit son préavis dans le délai prescrit par l'article 16 alinéa 3 LaLAT. **Par conséquent, le préavis de la commune de Meyrin est réputé favorable en application de cette même disposition, dernière**

phrase, faute pour ladite commune de s'être prononcée dans le délai légal. Vu l'absence de délibération du Conseil municipal, le vote du 10 décembre 2002 constituant une simple décision de rejet d'une délibération, le référendum n'est pas ouvert contre cette décision, laquelle, accessoirement, n'a pas lieu d'être annulée par le Conseil d'Etat puisqu'il ne s'agit pas d'une délibération (cf. art. 67 LAC).

25. La solution est la même si l'on devait, à tort, considérer comme valable le texte signé par le 1^{er} Vice-président du Conseil municipal de Meyrin et qui a été affiché sur les panneaux officiels en vue d'ouvrir le délai d'un éventuel référendum. Ce document fait état d'une « *délibération* », prise le 10 décembre 2002 par le Conseil municipal, lequel aurait « *refusé de suivre la proposition de sa commission d'urbanisme refusant la modification du régime des zones de construction, telle que proposée au plan n° 29'232-526 - lieu-dit Au Plantin. En conséquence, la modification du régime des zones est préavisée favorablement par la commune* ».
26. On notera que l'art. 28 LAC, relatif à l'affichage, n'est pas respecté, dans la mesure où le dispositif complet de la délibération n'est pas affiché, comme l'exige cette disposition. Cette dernière ne pouvait cependant pas être respectée et n'avait pas à l'être, puisque le Conseil municipal n'a pas adopté de délibération ce jour-là, comme il vient d'être exposé, d'où la difficulté - et surtout l'impossibilité - de se conformer à cette prescription.

L'interprétation du vote du 10 décembre 2002 cautionnée par le 1^{er} Vice-Président du Conseil municipal de Meyrin revient en définitive à tenter de transformer le rejet d'un projet de délibération, décision non soumise à référendum (tout comme le rejet d'un projet de loi par le Grand Conseil), en une délibération sujette à référendum.

Si l'on devait néanmoins considérer que cette interprétation, signée par le 1^{er} Vice-président du Conseil municipal de Meyrin sur le panneau d'affichage officiel, lie les autorités davantage que le contenu intrinsèque de la décision prise le 10 décembre 2002, cela aura simplement eu pour effet que les opposants potentiels ont eu droit à une meilleure protection de leurs droits politiques, dont ils n'ont cependant pas fait usage.

Dans les deux cas, le préavis de la commune doit être considéré comme favorable.

27. Certes, la simple lecture du texte de la « délibération » du 12 décembre pourrait aussi donner à penser que le préavis de la commune est défavorable, si l'on omet de prendre en considération le score réalisé par le projet de délibération pour ne lire que : « le Conseil municipal décide ... de refuser... ». Il est cependant très douteux que ce texte, qui pouvait être consulté à la Mairie, ait pu être communiqué sans les explications qui s'imposent quant à son équivoque portée. En effet, le fait qu'une décision soit prise par 11 « non » contre 9 « oui » devrait interpeller le lecteur, lequel devrait s'interroger sur la question de savoir si ladite décision est en fin de compte acceptée ou refusée, tant il est vrai qu'une décision est en principe prise à une majorité de ... « oui » plutôt que de « non. » |

Au demeurant, les opposants au projet de loi se bornent à faire observer les divergences apparentes entre l'exposé des motifs et le texte de la « délibération » du 12 décembre, mais ne prétendent pas avoir été trompés sur la portée, favorable, de ce préavis, au point qu'ils aient, par exemple, renoncé au dépôt d'un référendum.

A noter que les exigences fixées par l'art. 16 alinéa 4 LaLAT en cas de préavis défavorable (audition du Maire ou du Conseil administratif par le Conseil d'Etat) sont en tout état remplies, puisque le Maire a spontanément adressé au DAEL un courrier explicitant, de son point de vue, la portée de la décision du Conseil municipal, l'audition, sauf précisions légales (inexistantes en l'espèce), ayant en principe lieu par voie écrite (art. 41 LPA). Nous ne sommes cependant pas dans ce cas de figure.

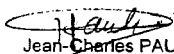
III CONCLUSIONS

En conclusion, le vote du Conseil municipal de Meyrin du 10 décembre 2002 est une décision de rejet d'un projet de délibération défavorable à l'adoption d'un plan de zone, cette catégorie de décision n'ouvrant pas la voie à un référendum en vertu de l'article 33 alinéa 2 LAC. Ne constituant pas une délibération, le Conseil d'Etat n'était donc pas fondé à annuler cette décision (art. 67 LAC).

Peu importe que l'on considère ce vote comme une absence de délibération du Conseil municipal de Meyrin dans le délai légal stipulé par l'article 16, alinéa 3 LaLAT, avec les conséquences qui en découlent (préavis favorable sans que la voie du

référendum ne soit ouverte), ou comme une délibération favorable au plan de zone en cause et ouvrant la voie du référendum, selon l'interprétation, signée par le 1^{er} Vice-président du Conseil municipal de Meyrin, parue sur le panneau d'affichage officiel, ouvrant la voie du référendum (voie non utilisée en l'espèce).

Dans les deux cas de figure, le préavis de la commune de Meyrin est réputé favorable et le Conseil d'Etat était dès lors fondé à poursuivre la procédure en déposant le PL n°8986.



Jean-Charles PAULI, juriste