

GE_GERICHTE ATA/557/2015 vom 2. Juni 2015

GE Cour de justice, 2015-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_557_2015

FR: GE_GERICHTE ATA/557/2015 du 2 juin 2015

IT: GE_GERICHTE ATA/557/2015 del 2 giugno 2015

Regeste

Résumé: Rejet du recours déposé contre une loi modifiant des limites de zones par des voisins de la parcelle concernée. Examen de la qualité pour recourir de ces voisins, puis rejet des griefs soulevés en matière de protection contre le bruit, de prévention des accidents majeurs, de protection de la zone forestière et de respect du plan directeur cantonal. Examen des principes applicables en cas de substitution de la zone agricole et de la zone ferroviaire par de la zone de développement 3 et de substitution de la zone agricole, ferroviaire et de bois et forêts par de la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, en l'espèce un P + R.

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA). 3)

À teneur de l'art. 60 let. b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011). S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATA 577/2014 du 29 juillet 2014). Les voisins peuvent ainsi recourir en invoquant des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/214/2007 du 8 mai 2007 ; ATA/101/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/653/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002 et les références citées).

En l'espèce, Celerity SA est propriétaire et voisine directe du périmètre concerné, sa parcelle n'étant séparée de celui-ci que par la route des Romelles. Sa qualité pour recourir doit ainsi être reconnue. Il en va de même pour H.M.C., locataire de la parcelle dont Celerity SA est propriétaire, parcelle sur laquelle elle exploite un hôtel. 4) a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions

- 10/23 - A/2072/2014 administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

b. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Études relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de céans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/197/2014 du 1er avril 2014 consid. 9b et les arrêts cités).

c. Par ailleurs, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479 consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). À cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (arrêts du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 22 mars 2010 ; 1C_161/2008 du 15 juillet 2008 consid. 2.2 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3).

La chambre de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/397/2009 précité ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif [dont les compétences ont été reprises par la chambre de céans] en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Elle ne peut en particulier revoir le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre, et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011). 5)

Dans un premier moyen, les recourantes invoquent une violation de la législation contre le bruit. Elles estiment que la loi 11'178 n'est pas conforme à l'art. 24 al. 1 LPE, lequel prévoit que les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction

- 11/23 - A/2072/2014 permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.

a. Les recourantes soulèvent que dans les secteurs auxquels le DS III est attribué, les valeurs de planification pour le bruit causé par le trafic routier s'élèvent à 60 dB de jour et à 50 dB de nuit. Ces valeurs sont supérieures de 5 dB pour les locaux d'exploitation.

Lorsque les valeurs de planification sont dépassées dans un secteur qui fait l'objet d'une modification des limites de zones, il est impératif de s'assurer que les mesures d'aménagement ou de construction nécessaires seront prises avant ou lors de la construction des bâtiments comportant des locaux à usage sensible au bruit prévus dans le périmètre concerné. Les mesures de protection contre le bruit doivent par ailleurs permettre d'assurer

le respect des valeurs de planification en fonction de la charge de bruit existante ou à prévoir lors de la modification des limites de zones.

Les mesures permettant d'assurer le respect des valeurs de planification peuvent n'être définies de manière détaillée qu'au moment de l'adoption du PLQ, comme le prévoit le droit cantonal. Toutefois, le projet de loi de déclassement doit établir que des solutions adéquates pourront être conçues dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation spécial. En l'absence d'une telle démonstration, la modification des limites de zones ne peut être adoptée.

Dans son préavis du 24 octobre 2011, le SPBR se bornait pourtant à affirmer que les mesures recommandées devraient permettre de respecter les exigences de l'OPB et que la prise en compte des problématiques des nuisances sonores devra être poursuivie dans les prochaines étapes. Or, comme cela ressortait de l'étude environnementale de mai 2010, les quatre façades du bâtiment projeté seront exposées au bruit routier et ferroviaire, à tel point que les valeurs de planification pour des locaux d'habitation ne seront respectées qu'au niveau du sol.

Le préavis du SPBR ne faisait pas état de ce constat et ne démontrait pas que les valeurs de planification applicables aux locaux d'habitation pourront prima facie être respectées sur la parcelle. Ce préavis ne prenait pas non plus en compte le fait que les nuisances sonores augmenteront à l'avenir puisqu'un parking-relais, une liaison entre ce dernier et l'autoroute et une demi-boucle autoroutière entre la route de Lausanne et la bretelle du Vengeron sont prévus.

b. Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir (définies aux art. 15 et 15a LAT), les zones agricoles (art. 16 et

- 12/23 - A/2072/2014 suivants LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT).

c. À teneur de l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi (al. 1). Les zones instituées à l'alinéa 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2).

Parmi les zones ordinaires figurent les zones à bâtir (art. 19 al. 1 à 7 LaLAT), la zone agricole (art. 20 et 21 LaLAT) ou la zone des bois et forêts (art. 23 LaLAT).

Les trois premières zones à bâtir sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 19 al. 1 LaLAT). En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit : la 1ère zone comprend les quartiers de la Ville de Genève qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications (let. a), la 2ème zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus (let. b) ; la 3ème zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement

avancée (let. c).

La 4ème zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements (art. 19 al. 2 LaLAT) et la 5ème zone est une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT).

Les zones industrielles et artisanales (art. 19 al. 4 LaLAT), la zone ferroviaire (art. 19 al. 5 LaLAT), la zone aéroportuaire (art. 19 al. 6 LaLAT) et les zones d'activités mixtes sont également des zones à bâtir.

d. Les zones de développement ne sont pas soumises à la même réglementation que les zones ordinaires. À teneur de l'art. 12 al. 4 LaLAT, les zones de développement se définissent comme suit : « En vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. Le Grand Conseil peut créer des zones de développement vouées à des affectations spécifiques qui précisent celles visées aux articles 19, 30 et 30A ou au besoin s'en écartent. À l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'État peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de

- 13/23 - A/2072/2014 la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue ».

Selon l'art. 30 LaLAT, les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984 (LZIAM - L 1 45), cette dernière n'étant pas pertinente en l'espèce.

Les biens-fonds compris dans les zones définies aux alinéas 1 à 4 de l'art. 19 LaLAT peuvent être inclus dans une zone de développement affectée à de l'équipement public, c'est-à-dire aux constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'État, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Les périmètres définis à cette fin sont créés en fonction d'équipements existants ou en prévision de besoins futurs (art. 30A al. 1 LaLAT).

La LGZD fixe les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone. Le Conseil d'État peut également autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1). Toutefois, en application de l'art. 2 al. 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un PLQ au sens de l'article 3, assorti d'un règlement (let. a) et des conditions particulières applicables au projet (let. b).

e. En l'espèce, la loi 11'178 a fixé le régime d'affectation des zones de développement à celui de la 3ème zone, pour sa majeure partie en zone de développement 3 et pour l'autre en zone de développement 3 affectée à de l'équipement public.

S'agissant de la zone de développement 3, elle se substitue essentiellement à une zone agricole ainsi que, pour une part infime, à une partie de la zone ferroviaire. Pour la zone de développement 3 qui se substitue à la zone agricole, l'octroi d'une autorisation de construire n'est pas possible sans l'approbation par le Conseil d'État d'un PLQ, la loi ne permettant pas de déroger à cette exigence (art. 2 al. 1 LGZD). Ainsi, avant l'adoption d'un PLQ, les possibilités de construire ne sont pas plus étendues qu'en zone agricole. La zone de développement 3 prévue par la loi 11'178 qui se substitue à la zone agricole ne constitue donc pas une zone à bâtir au sens des art. 15 LAT et 19 LaLAT, mais

- 14/23 - A/2072/2014 une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1P.264/1997 du 5 mars 1998 in SJ 1998 p. 637).

Pour ce qui concerne la zone de développement 3 qui se substitue à une partie de la zone ferroviaire, laquelle est définie comme une zone à bâtir (art. 19 al. 5 LaLAT), ce changement d'affectation n'est pas réputé délimitation d'une nouvelle zone à bâtir, l'art. 24 al. 1 LPE in fine prévoyant que le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.

f. Il découle de ce qui précède que, en substituant de la zone de développement 3 à de la zone agricole et à de la zone ferroviaire, la loi 11'178 ne crée pas de nouvelles zones à bâtir. Elle constitue une mesure d'aménagement du territoire qui consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification (ATA/197/2014 du 1er avril 2014 consid. 15c ; ATA/712/2013 du 29 octobre 2013 consid. 10 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 13). Cette mesure d'aménagement est un plan d'affectation du sol général. À ce stade, les prescriptions posées par les art. 22 LPE (permis de construire dans les zones affectées par le bruit) et 31 OPB (permis de construire dans des secteurs exposés au bruit) ne sont en principe pas pertinentes, comme l'indiquent d'ailleurs clairement leurs intitulés. C'est au niveau des PLQ seulement ou à celui de la planification spéciale, lorsque celle-ci est suffisamment détaillée pour que puissent être appréhendées de manière précise les nuisances environnementales en résultant que l'exigence du respect des valeurs de planification doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause (ATA/197/2014 précité ; ATA/712/2013 précité et la jurisprudence citée).

g. Lors de l'adoption ou de la modification des plans d'affectation comme en l'espèce, les art. 43 (degrés de sensibilité) et 44 al. 2 OPB, ainsi que l'art. 15 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 2 octobre 1997 (LaLPE - K 1 70), imposent à l'autorité d'exécution l'obligation de leur attribuer un DS, lequel a pour fonction d'indiquer le niveau de protection de la zone contre les immissions sonores générées par des installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone. Au niveau du plan d'affectation général, l'autorité de planification doit uniquement s'assurer que la charge sonore affectant d'ores et déjà le secteur concerné ne rend pas celui-ci totalement impropre à l'affectation prévue.

En l'espèce, l'art. 3 de la loi 11'178, conformément au préavis du SPBR, attribue un DS III aux biens biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement. Il ressort par ailleurs du préavis du SPBR du 24 octobre 2011 que le périmètre en question n'est pas impropre à l'affectation prévue. En effet, les valeurs de planification du DS III sont respectées en ce qui concerne le bruit du

- 15/23 - A/2072/2014 trafic aérien et, s'agissant du bruit routier et ferroviaire, si ces valeurs sont par endroit dépassées, le SPBR précise que grâce aux mesures adaptées qu'il conviendra de prendre, les exigences de l'OPB devraient être respectées. Dans leur recours, les recourantes soulignent néanmoins qu'il ressort de l'étude environnementale que les quatre façades du bâtiment projeté seraient exposées au bruit routier et ferroviaire, à tel point que les valeurs de planification pour des locaux d'habitation ne seront respectées qu'au niveau du sol et que les nuisances sonores augmenteront à l'avenir en raison du P + R, de la liaison entre ce dernier et l'autoroute et de la demi-boucle autoroutière. Selon elles, le SPBR n'aurait pas pris ces facteurs en compte. Tel est pourtant le cas puisque dans son préavis favorable précité, le SPBR fait expressément référence à ladite étude environnementale, aux façades les plus exposées, ainsi qu'à la question du trafic induit par l'exploitation du parking, question qui devra être examinée en considérant le trafic induit par le projet d'aménagement de la zone dans son ensemble, notamment en tenant compte du projet d'assainissement du bruit routier sur la route de Lausanne.

h. Ainsi, les arguments des recourantes eu égard à la protection contre le bruit, s'agissant de la zone de développement 3, ne sont pas fondés.

i. La loi 11'178 prévoit en outre une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, « en l'occurrence, un P + R d'environ 1'000 places à côté de la gare des Tuileries », laquelle se substitue à de la zone ferroviaire, à de la zone agricole et à de la zone de bois et forêts.

j. Il convient de se référer aux considérations qui précèdent s'agissant de la substitution à la zone ferroviaire et à la zone agricole. S'agissant de la partie de la zone de développement affectée à de l'équipement public qui se substitue à de la zone de bois et forêts, les développements qui précèdent à propos de la zone agricole sont également applicables.

Certes, l'art. 2 al. 2 let. b LGZD permet au Conseil d'État, après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune, de renoncer à l'établissement d'un PLQ en zone de développement affectée à de l'équipement public. Toutefois, outre le fait que même en l'absence d'un PLQ la suite de la procédure d'autorisation de construire impliquera nécessairement un examen détaillé de l'aménagement des parcelles concernées, il ressort de l'examen des deux prochains griefs soulevés par les recourantes que le Conseil d'État ne pourra en l'espèce pas renoncer à l'établissement d'un PLQ, les préavis des autorités compétentes en matière d'OPAM (infra consid. 6) et de LFo (infra consid. 7) posant clairement cette exigence.

k. Le premier grief sera en conséquence écarté.

- 16/23 - A/2072/2014 6)

Les recourantes reprochent à la loi 11'178 de ne pas respecter les exigences de l'art. 11a OPAM, lequel prévoit que les cantons prennent en considération la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation (al. 1). L'autorité d'exécution désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque (al. 2). Avant que l'autorité compétente décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'al. 2, elle consulte l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque (al. 3).

a. Elles exposent que l'OPAM impose une coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs lorsqu'un secteur visé par un projet de modification des limites de zones se trouve à proximité d'une installation présentant un certain risque. Au stade de l'adoption de la modification des limites de zones, il ne faut procéder qu'à un examen *prima facie* des contraintes en matière de risques, le contenu concret d'un projet d'une certaine envergure était souvent inconnu. Il est judicieux, en présence de potentiels de développement significatifs du point de vue des risques, de ne formuler au moment de l'adoption du plan d'affectation que les principes de la prévention des accidents majeurs.

Si l'examen concret des mesures nécessaires peut se faire à la faveur de la procédure de planification spéciale, l'adoption d'une modification des limites de zones constitue toutefois une mesure d'aménagement du territoire qui impose à l'autorité de procéder à une évaluation ne serait-ce que sommaire des risques encourus et de formuler les principes de prévention des accidents majeurs à respecter lors des étapes de planification ultérieures, ce qui suppose la consultation du détenteur de l'installation.

Or, le SEN a repoussé l'examen de la problématique des risques liés à la proximité de la ligne CFF au stade de l'élaboration du PLQ sans évaluer, même sommairement, les risques en question ni exposer quels sont les principes de prévention contre les accidents majeurs à respecter lors de l'élaboration du PLQ.

En outre, il ne ressort pas du préavis des CFF du 5 janvier 2012 que ces derniers ont été consultés au sujet des risques OPAM, ce préavis ne faisant référence qu'à l'ORNI. En conséquence, le risque d'accidents majeurs découlant de la proximité du secteur avec les voies CFF n'a pas fait l'objet de l'examen prévu par l'art. 11a al. 3 OPAM.

b. Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que l'OPAM s'applique au secteur concerné. Il n'est pas non plus contesté que le SEN a été consulté. Il ressort de son préavis, favorable et assorti de deux conditions, qu'il a bel et bien identifié « la significativité du risque représenté par la proximité du projet avec les

- 17/23 - A/2072/2014 lignes CFF et l'autoroute » et les risques liés à la présence du gazoduc. S'agissant des lignes CFF et de l'autoroute, le SEN a rappelé que les mesures à appliquer lors de la réalisation devront être décrites dans le PLQ en fonction des éléments qui seront implantés sur la zone modifiée et, s'agissant du gazoduc, après avoir renvoyé aux conclusions de l'étude de risque, il a précisé que les mesures de protection devront être décrites dans le PLQ et vérifiées lors des étapes de réalisation. Au-delà du fait qu'il découle clairement de ce qui précède qu'un PLQ sera nécessaire pour l'ensemble de la zone, le préavis du SEN ne prête pas le flanc à la critique. Il convient en effet de rappeler une nouvelle fois que la loi litigieuse est un plan d'affectation général qui ne contient aucune planification de détail. En l'absence de ces prescriptions de détail, lesquelles seront déterminées dans la suite de la procédure d'autorisation de construire, le SEN ne pouvait se monter plus précis ou concret (ATA/713/2010 du 19 octobre 2010 ; ATA/197/2014 précité). Le guide de planification ne dit pas autre chose lorsqu'il précise qu'il « est judicieux, en présence de potentiels de développement significatifs du point de vue des risques, de ne formuler au moment de l'adaptation du plan d'affectation de base que les principes de la prévention des accidents majeurs. L'examen concret des mesures nécessaires ne se fait alors qu'à la faveur de la procédure de planification spéciale » (ch. 4.2 p. 22/23).

Si, dans leur préavis du 5 janvier 2012, les CFF ne formulent aucune remarque à propos de l'OPAM, rien ne permet d'en déduire qu'ils n'ont été consultés que partiellement comme le sous-entendent les recourantes. Les CFF connaissaient d'ailleurs déjà le dossier, puisque dans le cadre de DR n° 18'258 ils avaient déjà été consultés et avaient rendu un préavis très complet, en particulier sur la manière de mener les futurs travaux sur la zone.

c. La loi 11'178 est ainsi conforme aux exigences de l'art. 11a OPAM et le deuxième grief sera en conséquence écarté. 7)

Les recourantes allèguent ensuite une violation de la LFo.

a. Lorsqu'une zone forestière doit être insérée dans une zone à bâtir, l'adoption du plan d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher, laquelle peut être remplacée par un « avis liant positif de l'autorité compétente » constant le respect de l'art. 5 LFo. Dès lors que ce préavis lie l'autorité qui l'a rendu, celle-ci est liée par sa prise de position antérieure lorsqu'elle statue sur l'autorisation de défrichement, sous réserve d'éléments nouveaux. L'autorité ne peut ainsi rendre un tel préavis que si l'état de fait est suffisamment établi et permet de peser les intérêts en présence.

En conséquence, la DGPN est liée par son préavis du 17 février 2012 qu'elle ne pourra modifier dans le cadre de l'autorisation de défrichement qu'en cas d'apparition de faits nouveaux. La chambre administrative doit pouvoir contrôler la conformité de ce préavis avec la LFo et constater que la réalisation d'un

- 18/23 - A/2072/2014 parking-relais n'est nullement indispensable pour accéder au site, lequel est déjà desservi par une ligne CFF dont la cadence sera augmentée, un service de bus étant au surplus programmé. En outre, les voies d'accès au site sont déjà saturées, le parking-relais peut être construit sous le bâtiment projeté et il n'a pas été vérifié si la préservation de la zone de bois et forêts permet de protéger le site du bruit. En n'examinant aucun de ces éléments, la DGPN n'a pas démontré qu'il est nécessaire de réaliser le parking-relais à l'emplacement prévu et son préavis s'écarte en conséquence de la LFo.

b. Les conclusions des recourantes relatives à la pertinence de la réalisation d'un P + R sur la zone concernée relèvent de l'opportunité. Cette question ne sera en conséquence pas examinée par la chambre de céans.

c. Pour le reste, il sera une nouvelle fois rappelé que la loi litigieuse n'a pas pour objet la création d'une zone à bâtir et qu'elle n'est qu'un plan d'affectation général. La DGPN, compétente en la matière, a été dûment consultée. Elle a rendu un préavis favorable le 17 février 2012, en réservant la production d'un dossier de défrichement dans le cadre du futur PLQ qui devra être élaboré et en précisant que ce dossier de défrichement devra prévoir des zones de compensation sur la même parcelle et démontrer que les conditions énumérées à l'art. 5 LFo sont respectées. La DGPN a enfin clairement précisé que son préavis est lié à l'obtention de l'autorisation de défrichement.

Le troisième grief sera donc également écarté. 8)

Enfin, les recourantes soulèvent le grief de l'absence de conformité de la modification des limites de zones aux objectifs du PDC 2030.

a. Selon l'art. 3 OAT, l'autorité doit peser les intérêts en présence dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Selon l'art. 9 LAT, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Toutefois, si le plan

directeur se révélait contraire au droit, sa force obligatoire n'aurait plus d'effet. Le plan d'affectation devait être directement corrigé sans que le plan directeur ne doive être modifié auparavant.

Même si le plan directeur était irréprochable, il pouvait s'avérer, dans le cadre de la planification de l'affectation, que les intérêts opposés au plan directeur étaient plus importants que ceux qui y étaient indiqués. Les autorités de planification pouvaient s'écarter du plan directeur juridiquement conforme lorsqu'il s'agissait d'écarts de peu d'importance objectivement justifiés.

Les PDC 2015 et 2030 destinaient le périmètre du « Champ-du-Château » à être déclassé dans une zone à dominante d'activités. Cela étant, le PDC 2030 prescrivait également que les déclassements de la zone agricole devaient permettre la création de nouveaux quartiers d'affectations mixtes répondant à des

- 19/23 - A/2072/2014 besoins d'intérêt général ne pouvant être uniquement satisfaits à l'intérieur des zones à bâtir actuelles. Le premier de ces besoins d'intérêt général consistait à réaliser des logements collectifs, dont une part importante de nouveaux logements à caractère social et des équipements communaux. Les déclassements de la zone agricole devaient être effectués dans le respect du paysage, du patrimoine bâti et des sites naturels, avec maintien des pénétrantes de verdure et des compensations pour l'agriculture.

En conséquence, la pesée des intérêts effectuée dans le cadre du PDC 2030 et destinant le périmètre du « Champ-du-Château » à une zone de développement 3 à dominante d'activités devait impérativement être revue. En effet, les axes routiers du secteur étaient déjà saturés et les valeurs de planification étaient déjà atteintes, voire dépassées. Lors de l'élaboration du PDC 2030 ces contraintes avaient été ignorées et il convenait de déclasser le périmètre dans une zone moins dense et induisant moins de trafic automobile, telle une zone de développement 4A affectée principalement à de l'habitation. Ce type de zone ne requerrait pas de P + R et la zone forêt serait préservée, protégeant le périmètre des nuisances sonores. La construction de petits immeubles s'insérerait mieux dans le paysage et des constructions basses seraient moins affectées par les nuisances sonores.

La création d'une zone de développement 4A au « Champ-du-Château » était ainsi objectivement justifiée et le Grand Conseil n'avait pas respecté l'art. 3 OAT en adoptant la modification des limites de zones préconisée par le Conseil d'État auquel le dossier devait être retourné pour nouvelle pesée des intérêts en présence.

b. L'art. 3 al. 1 OAT, intitulé « Pesée des intérêts en présence » et auquel se réfèrent les recourantes prévoit que lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés (a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (b), fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (c).

c. La loi 11'178 modifie des limites de zones sur le territoire de la commune de Bellevue. Comme cela a été précisé précédemment, au considérant 4 du présent arrêt, la chambre ne peut se prononcer sur une telle question que sous l'angle de la légalité, l'opportunité d'une telle modification devant être examinée au stade de l'opposition par le Grand Conseil,

lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen.

Le déclassement du périmètre concerné en zone de développement 4a préconisé par les recourantes relève de l'opportunité et cette question, tranchée

- 20/23 - A/2072/2014 par le Grand Conseil au stade de l'opposition, ne peut en conséquence être examinée par la chambre de céans.

d. S'agissant de l'éventuelle augmentation du trafic automobile soulevée par les recourantes, la question de l'équipement et des voies d'accès nécessaires n'a pas à être traitée dans le cadre de la planification générale au sens de l'art. 12 LAT mais doit l'être dans le cadre de l'élaboration des PLQ (ATA/197/2014 précité consid. 15b et les jurisprudences citées).

Cela étant, l'OFROU a formulé une prise de position favorable à la modification de zone prévue le 13 décembre 2011, sous quelques conditions. Il a souligné qu'il ne délivrerait pas son autorisation subséquente si ces conditions n'étaient pas respectées. Ainsi, au stade de la planification générale, le Grand Conseil pouvait adopter la modification de zone prévue par la loi litigieuse.

e. S'agissant de la conformité de la loi 11'178 au PDC 2030, il convient de relever tout d'abord que la loi 11'178 a été adoptée sous l'empire du PDC précédent, à savoir le PDC 2015 adopté par le Grand Conseil en 2001 et approuvé par le Conseil fédéral en 2003.

Le PDC 2015 a notamment fixé pour objectif de construire 32'000 logements en vingt ans sur le territoire cantonal, soit 1'600 par an. Pour y parvenir, il a été prévu d'admettre exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci (concept de l'aménagement cantonal, chiffre 2.3) et de recenser les principales modifications potentielles des limites de zones. La fiche 2.04 du schéma directeur cantonal du PDC 2015 indique qu'un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir et répondant à de bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation. Parmi les mesures engagées, la fiche 2.04 mentionne que le périmètre du « Champ-du-Château » fait l'objet d'études. L'annexe à la fiche 2.04 portant sur les extensions urbaines dans la zone agricole désigne par ailleurs le site du « Champ-du-Château » comme étant dévolu à des activités et des équipements.

Pendant la période 2000 - 2012, la population a augmenté plus vite que prévu, alors que le nombre de logements construits a été inférieur à l'objectif de 1'600 par an. Le déficit de logements pendant cette période s'établit ainsi à 2'300 logements. À ce retard de production s'ajoutent les besoins créés par une croissance démographique supérieure à celle prévue, ce qui fait augmenter le déficit total à 10'000 logements environ (fiche U1 du monitoring du plan directeur cantonal, consultable à l'adresse (http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDL/Monitoring/monito_U1.pdf)).

- 21/23 - A/2072/2014

Dans ce contexte, le PDC 2030, adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, fixe l'objectif de construire 50'000 logements. La politique d'aménagement se doit d'anticiper le développement démographique en mettant à disposition les surfaces nécessaires pour détendre le marché du

logement et être en mesure d'accueillir jusqu'à 100'000 habitants supplémentaires sur le territoire du canton (concept de l'aménagement cantonal du PDC 2030, chiffre 1). Le plan directeur veille à la mise à disposition des surfaces nécessaires pour le bon fonctionnement des activités économiques dans le canton. Il propose la localisation la mieux adaptée à chaque type d'activité selon des critères économiques, urbanistiques et environnementaux. Il favorise la reconversion des sites d'activités centraux bien desservis par les transports publics. Il encourage le développement de quartiers mixtes (habitat, équipements et activités) qui contribuent à la qualité urbaine, et favorise une forte densité d'emplois autour des noeuds de transports publics (concept de l'aménagement cantonal du PDC 2030, chiffre 3).

La fiche A05 du schéma directeur du PDC 2030, relative à la mise en œuvre des extensions urbaines sur la zone agricole, propose de promouvoir l'extension de la ville dense par des déclassements limités de la zone agricole. Le site du « Champ-du-Château » figure sur la liste des projets d'extension urbaine sur la zone agricole. Le site du « Champ-du-Château » est également désigné sur la liste des extensions urbaines sur la zone agricole figurant dans la fiche A07 du schéma directeur du PDC 2030 relative à l'optimisation de la localisation des activités qui propose de développer une offre suffisante, judicieusement localisée, diversifiée et de qualité pour les activités dans les sites existants et en projet, en la coordonnant avec la capacité du canton à loger sa population.

f. En adoptant la loi 11'178 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bellevue (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public) au lieu-dit « Champ-du- Château », le Grand Conseil ne s'est ainsi pas écarté des objectifs fixés par les PDC 2015 et 2030. Ce dernier grief sera en conséquence écarté. 9)

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. 10) Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Dans la mesure où les consorts y ont conclu, une indemnité de procédure unique et conjointe de CHF 1'500.-, à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement, leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 22/23 - A/2072/2014

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.