

GE_GERICHTE A/2303/2005 vom 19. Februar 2008

GE Cour de justice, 2008-02-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2303_2005

FR: GE_GERICHTE A/2303/2005 du 19 février 2008

IT: GE_GERICHTE A/2303/2005 del 19 febbraio 2008

Regeste

; AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; PLAN D'AFFECTION ; ZONE DE DÉVELOPPEMENT ; ZONE ; DÉCLASSEMENT ; INTÉRÊT PUBLIC ; PLAN DIRECTEUR | Recours interjeté contre une loi modifiant les limites de zones rejeté. Il n'appartient pas au Tribunal administratif de se prononcer sur des questions d'opportunité et il ne peut être reproché à l'autorité d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en ne tenant pas compte des différents intérêts en présence. | LAT.3 ; OAT.3 ; LaLAT.11bis

Erwägungen

E. 1

Le 8 septembre 2003, le département de l'équipement, de l'aménagement et du logement (devenu depuis le département des constructions et des technologies et de l'information, ci-après : le département) a soumis à l'enquête publique le projet de plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29298-529-543 ainsi que le projet de plan de modification de limites de zones n° 29299-529-543 en vue de l'urbanisation de quelque 25 hectares, situés à cheval sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates, entre le Bachet-de-Pesay et le village de Saconnex-d'Arve-Dessous, au lieu-dit "La Chapelle-Les Sciers". Ce site, dont le rôle devrait s'accroître avec la réalisation de la liaison ferroviaire Eaux-Vives-Annemasse (ci-après : CEVA) constituait l'un des douze espaces stratégiques qualifiés de périmètre d'aménagement coordonné (ci-après : PAC). Le projet de modification de limites de zones correspondait à la première étape de la mise en œuvre du PAC "La Chapelle-Les Sciers". Il visait à rendre possible l'urbanisation de trois sous-périmètres par le biais de plans localisés de quartiers appropriés (ci-après PLQ), soit la construction, dans le sous-périmètre 1, d'environ 700 logements sur les vastes parcelles appartenant à l'Hospice général et à la Fondation Bonna Rapin, dans le sous-périmètre 2, d'une école et d'une place publique, appelées à devenir le cœur du nouveau quartier et, dans le sous-périmètre 3, de 370 logements supplémentaires. Le périmètre concerné par le plan comprenait 35 parcelles sur le territoire de la commune de Plan-les-Ouates et 3 parcelles sur celui de la commune de Lancy. Il était situé principalement en zone agricole (163'000 m²), partiellement en zone villas (17'000 m²) et en zone de jardins familiaux (17'000 m²). Le projet visait à créer une zone de développement 3 d'une superficie d'environ 168'000 m², dont 36'000 m² affectés à de l'équipement public, quatre zones de verdure représentant une superficie totale de 14'000 m², une zone de bois et forêts de 11'400 m² et une zone de jardins familiaux de 3'300 m².

E. 2

a. Par délibération du 29 avril 2004, le Conseil municipal de la commune de Lancy a préavisé favorablement le projet de loi modifiant les limites de zones. b. Par délibération du 25 mai 2004, le Conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates a rendu un préavis

défavorable pour ce même projet de loi.

E. 3

Le 17 juin 2004, le Conseil municipal de la Ville de Lancy a adopté le PDQ n° 29298 présenté dans le rapport final de mai 2004, sous réserve notamment de l'avis de la commune de Plan-les-Ouates, également concernée par le projet.

E. 4

Déférant à l'une des requêtes de la commune de Plan-les-Ouates, le département a modifié, le 24 juin 2004, le projet de plan de zones n° 29299-529-543 en sortant du périmètre de celui-ci les parcelles n os 4337, 993, 5036, 5037, 3231, 3232, 3233, 3234, 3138, feuille 36 du cadastre de la commune de Plan-les-Ouates sises en 5 ème zone et bâties de villas le long de la route de Saconnex-d'Arve. Ce nouveau plan portait le n° 29299A-529-543.

E. 5

Le 29 octobre 2004, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi n° 9415 (ci-après : PL 9415) modifiant les limites de zone au lieu-dit "La Chapelle-Les Sciers" selon le plan n° 29299A-529-543 précité.

E. 6

La procédure d'opposition au PL 9415 a été ouverte du 6 décembre 2004 au 4 janvier 2005.

E. 7

Le 4 janvier 2005, Madame Jacqueline Girard-Frésard, Madame Danielle et Monsieur Rudolf Brönnimann-Revillet, Madame Aline Rossier-Charosky et Monsieur Miguel Charosky, Madame Aïcha et Monsieur Jean-Daniel Chavan, Madame Bernadette et Monsieur Guy Chenaux-Bourqui, Monsieur Jacques Crétallaz, Monsieur Edouard Currat, Madame Roxanne et Monsieur Charles Denogent, Madame Maria Diaconu, Madame Dina Serafina et Monsieur Cédric Epenoy, Madame Claire et Messieurs Georges et Marc Julliard, Madame Esther et Monsieur Olivier Kunz, Madame Bernadette et Monsieur Dietrich Legat, Monsieur Guy Maître, Monsieur Alfred Pahud, Madame Anne-Marie et Monsieur Daniel Parini, Madame Agnès et Monsieur Albert Perottet, Madame Estelle et Monsieur Patrick Praplan, Monsieur Marc Revillet, Monsieur Roger Revillet, Madame Bernadette et Monsieur Gabriel Roth, Monsieur Georges Roth, Madame Juliette et Monsieur Alain Seemuller, Madame Nelly et Monsieur Jean Tribolet ont formé opposition au PL 9415.

E. 8

a. Dans le cadre de ses travaux, la commission d'aménagement du territoire du canton a sorti la parcelle n° 4335 feuille 36 du cadastre de la commune de Plan-les-Ouates du périmètre de l'une des zones de verdure, ce terrain ayant fait l'objet d'une décision de constat de nature forestière en force. Le plan a donc été modifié pour devenir le plan n° 29299B-529-543 et ne comporter plus que trois au lieu de quatre zones de verdure. b. Le 25 février 2005, la commission d'aménagement du canton a rendu son rapport.

E. 9

a. Le 18 mars 2005, le Grand Conseil a adopté la loi n° 9415 et le plan n° 29299B-529-543 et rejeté les oppositions, notamment celle de Mme Girard-Frésard et consorts, conformément aux motifs exposés dans le rapport de la commission. Ces motifs seront

repris, en tant que besoin, dans la partie "en droit" du présent arrêt. b. La loi n° 9415 a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 25 mai 2005, publié le 30 mai 2005 dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO).

E. 10

Mme Girard-Frésard, M. et Mme Brönimann-Revillet M. Charosky, Mme Rossier-Charosky, M. et Mme Chavan, M. et Mme Chenaux-Bourqui, M. Crétallaz, M. Currat, M. et Mme Denogent, Mme Diaconu, M. et Mme Epenoy, Mme Julliard, MM. Julliard, M. et Mme Kunz, M. et Mme Legat, M. Maître, M. Pahud, M. et Mme Parini, M. et Mme Perrottet, M. et Mme Praplan, M. M. Revillet, M. R. Revillet, M. et Mme Roth, M. G. Roth, M. et Mme Seemuller et M. et Mme Tribolet, ont interjeté recours, le 29 juin 2005, auprès du Tribunal administratif contre la loi n° 9415 en concluant à son annulation. Regroupés en association des propriétaires du périmètre d'aménagement concerté Chapelle-Sciens (ci-après : APPACS), ils avaient dès le début de la procédure fait valoir que la surface actuellement occupée par les jardins familiaux devait être incluse dans le périmètre de la zone de développement 3 et que tel ne devait pas être le cas des villas se trouvant à l'ouest de la route de Saconnex-d'Arve. Le déclassement de la zone de jardins familiaux serait d'autant plus aisé que cette zone appartenait à la collectivité publique. A l'inverse, les villas situées à l'ouest de la route de Saconnex-d'Arve présentaient un caractère historique et cette route faisait partie des chemins de Saint-Jacques de Compostelle. Certaines des constructions remontaient au 19^{ème} siècle et présentaient toutes un caractère villageois marqué. L'APPACS avait élaboré un contreprojet qui, notamment, maintenait la zone 5 dans laquelle leurs villas étaient situées et qui prévoyait le déclassement de la zone des jardins familiaux en zone de développement 3 et le déplacement de ceux-ci entre la route de Saconnex d'Arve et la route du Camp. La centralité se trouvait donc légèrement déplacée vers l'ouest, sur le terrain actuellement non bâti. En adoptant la loi querellée, l'autorité n'avait pas procédé à une pesée correcte des intérêts en présence. Elle avait violé les principes de la planification tels que définis par les articles 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) et leur droit d'être entendus par défaut de motivation. Ainsi, le Grand Conseil n'avait même pas mentionné l'intérêt à la préservation du coteau, qui était le principe fondamental du plan directeur communal de la commune de Plan-les-Ouates. Il s'était écarté sans motifs du plan directeur communal révisé en 1995 et 1996 et approuvé par le Conseil d'Etat. L'autorité n'avait également pas intégré la valeur du patrimoine historique représenté par les villas en bordure de la route de Saconnex-d'Arve, sises sur les parcelles qu'elle prévoyait de classer en zone de développement 3. Elle était également restée muette sur la question de la rapidité avec laquelle l'urbanisation en vue de laquelle le classement querellé avait été promulgué pourrait être effectuée. Or, contrairement à leur proposition qui avait le mérite de rendre réalisable le projet, celui adopté risquait de ne pas pouvoir être concrétisé pendant des décennies, car il prévoyait la centralité sur les terrains actuellement occupés par des villas en mains privées. Enfin, l'autorité ne pouvait rejeter leur proposition de transférer les jardins familiaux au motif que cela allongerait la procédure. Cela revenait à remplacer le critère juridique par un critère chronologique. La motivation de l'autorité intimée était succincte et contradictoire en différents points. En particulier, elle se contentait d'affirmer, sans autre explication, que les mesures visant à préserver les villas en bordure de la route de Saconnex-d'Arve iraient à l'encontre de la réalisation de certaines infrastructures et de la cohérence du projet et que les zones résiduelles en milieu urbain étaient source de conflits.

Elle reprochait également à leur projet, qui comportait l'avantage de ne pas compter sur les zones occupées par les villas en prévoyant la construction de la centralité et des logements sur des parcelles non construites, d'aller à l'encontre de la réalisation de certaines infrastructures, mais expliquait que les villas pourront subsister plusieurs décennies malgré le classement des parcelles en zone de développement 3. Enfin, l'autorité errait lorsqu'elle craignait que la bordure ouest de la route de Saconnex-d'Arve devienne une zone résiduelle en milieu urbain qui serait la source de conflits et de malentendus, car cette zone se situait dans le prolongement, de l'autre côté de la route de Saconnex-d'Arve, de l'importante zone de villas délimitée par la route de Saconnex-d'Arve, la route de la Chapelle et le Nant de la Bistoquette. Quant au déplacement des jardins familiaux, il pourrait se faire à moindre coût. Le prix des terrains sur lesquels lesdits jardins se trouvaient étant inférieur à celui des villas que leurs propriétaires ne voulaient ni vendre ni démolir. Cette différence de prix compenserait le coût du déplacement de ces jardins familiaux tout en préservant l'intérêt esthétique et historique du quartier. De plus, les habitants seraient protégés des nuisances provenant de l'autoroute de contournement par l'épais cordon d'arbres et la distance imposée entre ce dernier et l'habitation la plus proche. Le plan incriminé violait également la garantie de la propriété. L'intérêt public poursuivi, soit la création de logements, pouvait être atteint d'une manière plus douce, sans atteinte à leur droit de propriété, en déplaçant les jardins familiaux, comme ils le proposaient. Par ailleurs, leur intérêt privé à la préservation du caractère de leur quartier, auquel s'ajoutait l'intérêt public à la conservation d'un site qui témoignait de l'histoire architecturale de la commune prévalait manifestement sur l'intérêt de maintenir les jardins à leur emplacement actuel. L'atteinte au droit de propriété des propriétaires des parcelles situées dans la partie sud de la bordure ouest de la route de Saconnex-d'Arve n'était pas justifiée au regard du principe de la proportionnalité. Enfin, la loi querellée excluait du périmètre d'urbanisation la partie nord de la bordure ouest de la route de Saconnex-d'Arve alors que, dans un premier temps, elle y était comprise. Il n'y avait aucune raison d'adopter un traitement différencié de la partie nord et de la partie sud de la zone occupée par des villas. La loi violait ainsi le principe d'égalité de traitement en opérant une distinction non justifiée.

E. 11

La commune de Plan-les-Ouates (procédure n° A/2270/2005) ainsi que Madame Noëlle Delétraz (procédure n° A/2304/2005) ont également recouru auprès du tribunal de céans contre la loi n° 9415 en concluant à son annulation, étant précisé qu'elles avaient toutes deux préalablement formé opposition.

E. 12

Le 14 septembre 2005, le Grand-Conseil a répondu au recours de Mme Girard-Frésard et consorts. Il conclut à son rejet. La solution préconisée par les recourants, qui consistait à déplacer les jardins familiaux, sis à proximité de l'autoroute de contournement, pour déclasser le territoire correspondant en zone de développement 3, était inopportune. Elle impliquait de devoir renoncer à une zone de jardins familiaux créée le 21 octobre 1994 et récemment aménagée et de la reconstruire ailleurs, ce qui engendrerait des coûts importants. Par ailleurs, elle exposerait à de fortes nuisances sonores les futurs habitants du secteur en cause. Un tel choix entraînerait des surcoûts importants pour les nouvelles constructions afin de réaliser les mesures d'insonorisation indispensables, cela pour autant que cette solution soit acceptable au regard de l'article 24 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). De nombreux baux portant sur les

différents lots de ce nouveau secteur de jardins familiaux devraient également être résiliés et l'Etat n'avait pas la maîtrise des terrains sis au sud du périmètre. Au vu de la situation sur le marché du logement, de plus en plus tendue, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de plans localisés de quartier pour permettre de construire des logements était absolument prioritaire. Elle entrait par ailleurs pleinement dans les objectifs de densification, prévus par le concept de l'aménagement cantonal. La loi litigieuse visait donc à concrétiser ces objectifs, fixés par le plan directeur cantonal (ci-après : PDC). Les recourants axaient l'essentiel de leur argumentation sur une question d'opportunité, à savoir le refus, par l'autorité cantonale, de mettre en œuvre la solution d'aménagement qu'ils préconisaient. Or, les questions d'opportunité ne relevaient pas de la compétence du Tribunal administratif. Le rapport de la commission d'aménagement du canton contenait les éléments suffisants par rapport au maintien de la zone de jardins familiaux existante et le maintien ou non, dans le périmètre du plan querellé, de certains terrains formant la bande de terrain sise en zone villas jouxtant la zone agricole, le long de la route de Saconnex-d'Arve pour permettre aux intéressés d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure. S'agissant de l'intérêt à la préservation du coteau, le Grand Conseil n'avait pas jugé nécessaire de s'étendre sur ce point car la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) avait, le 29 juillet 2003, délivré un préavis favorable à la loi. Les recourants ne pouvaient pas se prévaloir du plan directeur de la commune de Plan-les-Ouates car celui-ci n'avait pas été établi selon la procédure de l'article 11 bis alinéa 8 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). S'agissant des questions relatives au coût du déplacement des jardins familiaux, aux frais d'acquisition des parcelles sises en zone villas, des délais de réalisation de l'urbanisation envisagée, elles relevaient de l'opportunité et échappaient donc au pouvoir d'examen du tribunal. Enfin, la loi litigieuse ne violait pas la garantie de la propriété. Elle n'apportait aucune restriction au droit de propriété des recourants dont les parcelles, sises en bordure de la route de Saconnex-d'Arve, avaient été sorties du périmètre du plan, ni à celui des recourants dont les parcelles étaient situées hors de ce périmètre. Pour les recourants dont les parcelles étaient comprises dans le périmètre de déclassement, au sud, et avaient été classées en zone agricole, la mise en zone de développement 3 permettait d'en augmenter les possibilités constructives. S'agissant des cinq parcelles actuellement sises en 5^{ème} zone, et que la loi colloquait en zone de développement 3, l'atteinte était proportionnée. Il n'y avait pas violation du principe de l'égalité de traitement, la situation des parcelles sises plus au nord de la route de Saconnex-d'Arve n'étant pas similaire.

E. 13

Le 4 novembre 2005 les recourants ont répliqué. Ils ont persisté dans leurs conclusions en reprenant leurs arguments.

E. 14

Le Grand Conseil a dupliqué le 15 décembre 2005. Il s'est référé à sa précédente écriture.

E. 15

Par décision du 19 janvier 2006, le Tribunal administratif a ordonné la jonction des causes nos A/2270/2005, A/2303/2005 et A/2304/2005 et a appelé en cause l'Hospice général et la Fondation Bonna Rapin, propriétaires respectivement de la parcelle n° 1478 et n° 1479, feuille 50, de la commune de Lancy.

E. 16

Les appelés en cause se sont déterminés le 6 mars 2006. Ils concluent au rejet du recours en développant pour l'essentiel la même argumentation que celle de l'autorité intimée. Ils étaient tous deux propriétaires de parcelles situées dans le périmètre "La Chapelle-Les Sciens" sur lesquelles ils entendaient construire des logements depuis de nombreuses années.

E. 17

Le 5 juillet 2006, la procédure a été suspendue d'entente entre les parties.

E. 18

Par arrêté du 27 juin 2007, le Conseil d'Etat a approuvé le PDQ n° 29'298-524-543-D, "La Chapelle-Les Sciens", situé sur les communes de Lancy et de Plan-les-Ouates, adopté par résolution des 24 avril 2007 du conseil municipal de Plan-les-Ouates et 31 mai 2007 du conseil municipal de Lancy.

E. 19

Par décision du 25 juillet 2007, le Tribunal administratif a disjoint les procédures suite au retrait du recours de la commune de Plan-les-Ouates (cause n° A/2270/2005) et a ordonné la reprise des causes n os A/2303/2005 et A/2304/2005.

E. 20

Le 15 août 2007, le Tribunal administratif a fixé un délai aux parties au 17 septembre 2007 pour se déterminer sur le PDQ approuvé par le Conseil d'Etat le 27 juin 2007.

E. 21

Le Grand Conseil s'est déterminé le 14 septembre 2007. Il persiste dans ses conclusions. Il a relevé la conformité du plan de zones n° 29299B-529-543 au projet de PDQ de 2003 ainsi qu'à celui finalement adopté par le Conseil d'Etat le 27 juin 2007.

E. 22

Mme Girard-Frésard et consorts ont transmis leurs observations le 17 septembre 2007. Ils persistent dans leurs moyens et conclusions exposés dans leurs précédentes écritures, le PDQ n° 29'298D n'étant pas de nature à guérir les griefs formulés contre la loi n° 9415. Pour le surplus, les communes de Plan-les-Ouates et de Lancy ne s'étaient pas prononcées sur le même projet de PDQ. La condition formelle de validité prévue à l'article 11bis alinéa 7 phrase 1 LaLAT n'avait ainsi pas été respectée. Par ailleurs, des modifications importantes avaient été apportées au plan après la consultation publique. Conformément à ce qui était prévu pour les plans d'affectation et pour les plans localisés de quartier, il convenait de soumettre le nouveau projet de plan à une consultation publique. Enfin, le plan directeur de quartier adopté par le Conseil d'Etat était sujet aux mêmes griefs que ceux déjà développés par rapport à la loi n° 9415.

E. 23

Les appelés en cause ont renoncé à se déterminer.

E. 24

Sur quoi, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1. Aux termes de l'article 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à

l'article 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (al. 1). Le délai pour interjeter recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) est applicable (al. 5). En l'espèce, dirigé contre la loi modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates au lieu dit "La Chapelle-les Sciers", le recours a été interjeté devant la juridiction compétente et en temps utile. La voie de l'opposition ayant été préalablement épuisée, l'exigence de subsidiarité du recours est également respectée. Il est donc recevable de ce point de vue.

2. En ce qui concerne la qualité pour recourir 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 a une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. 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). Le recours peut être formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin, ou relativement proche de la construction ou de l'installation litigieuse (Arrêts du Tribunal fédéral 1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007, consid. 5 ; ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Les conditions pour recourir peuvent aussi être réalisées même en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 et la jurisprudence citée). S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent également avoir qualité pour recourir (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1 er juin 2007, consid. 2.1 et les références citées ; ATA/101/2006 précité). Les parcelles de M. et Mme Denogent, M. et Mme Parini, M. Maître, M. et Mme Praplan, M. M. Revillet, M. R. Revillet, M. et Mme Brönimann-Revillet, M. et Mme Kunz, M. Pahud, M. et Mme Tribolet, Mme Julliard, MM. Julliard, M. Currat, Mme Diaconu se situent dans le périmètre du plan n° 29299B-529-543. Ces personnes ont dès lors la qualité pour recourir. De même, en tant que propriétaires voisins dont les biens-fonds sont situés à proximité immédiate de la zone considérée, M. Charosky, Mme Rossier-Charosky, M. et Mme Epenoy, M. et Mme Seemuller, M. et Mme Legat, M. et Mme Roth, M. Roth, M. et Mme Chavan, M. et Mme Perrottet, M. Crétallaz, M. et Mme Chenaux-Bourqui ont qualité pour recourir. S'agissant de la qualité pour agir de Mme Girard-Frésard, qui réside dans le hameau de Saconnex-d'Arve, celle-ci est douteuse. Cette question peut toutefois demeurer ouverte, au vu des considérations qui vont suivre.

3. 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 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 - 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

4. 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 l'autorité chargée de son application une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ibid. ; ATA/891/2003 du 2 décembre 2003). 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/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). A 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 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1A.140/1998 - 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3). Le tribunal 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/50/2005 du 1 er février 2005 ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

5. a. Aux termes de l'article 3 LAT, le paysage doit être préservé (al. 2). Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (al. 2 let. a) ; de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (al. 2 let. b) ; de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement (al. 2 let. d). Il y a également lieu d'aménager les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques selon les besoins de la population et de limiter étendue limitée (al. 3) en répartissant judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et en les dotant d'un réseau de transports suffisant (al. 3 let. a), en préservant autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (al. 3 let. b) et en ménageant dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (al. 3 let e). b. Les activités des autorités qui ont des effets sur l'organisation du territoire doivent être guidées par les buts et les principes qui régissent l'aménagement du territoire. Les principes énoncent un ensemble de valeurs ou de critères qui doivent guider les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les décisions à prendre, vu qu'elles disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation relativement grande (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 50ss, 50 et 53). Selon le Tribunal fédéral ces principes constituent des éléments d'appréciation et des critères de décision (ATF 115 Ia 353 consid. 3d). Ils servent exclusivement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b). Ils sont tous de même rang, car la loi n'établit pas de hiérarchie. Ils peuvent se contredire, ce qui oblige alors à apprécier les principes en cause en fonction de leur importance respective dans le cas concret. Les principes n'ont pas, en eux-mêmes, une portée absolue : ils n'affectent en rien la répartition des compétences ou la législation et ne peuvent pas abroger les plans d'affectation en vigueur (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, op. cit. p. 54 et 55 ; cf. également FF 1978 I 1007 ad article 3 p.1017). L'article 3 LAT n'est pas directement applicable. Il contient des principes, obligatoires pour les autorités, qu'il y a lieu de prendre en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de la prise de décision. Il s'agit donc d'une norme programmatique,

les décisions proprement dites étant prises sur la base du droit cantonal (TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 1^{er} N° 3 et art. 3 N° 9 et 10 ; ATA 441/2006 du 31 août 2006 ; ATA/618/2003 du 26 août 2003). 6. L'article 3 alinéa 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1.) impose à l'autorité qui, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire dispose d'un pouvoir d'appréciation, de peser les intérêts en présence. Elle doit déterminer les intérêts concernés (let. a). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même, mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales ; les intérêts privés sont également pris en compte (ATF 1A.55/2002 du 25 novembre 2002, consid. 3.1). L'autorité apprécie ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT) et fonde sa décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (art. 3 al. 1 let. c). 7. Les recourants prétendent que l'autorité n'a pas tenu compte du plan directeur communal de la commune de Plan-les-Ouates de 1996. 8. a. L'article 11bis LaLAT institue un plan directeur localisé chargé de fixer les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (al. 1). Deux catégories de plans entrent dans cette notion, à savoir le plan directeur communal qui est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes et le plan directeur de quartier qui est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes (al. 2). Aux termes de l'article 11bis alinéa 8 LaLAT, le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé. L'article 36 LaLAT fixe un délai de trois ans aux communes pour établir leur plan directeur communal. b. Auparavant, les plans directeurs communaux n'avaient pas de statut légal. Ils étaient donc, juridiquement inexistants (MGC 2001-2002, X, p. 4585ss, 4586). L'adoption de l'article 11bis LaLAT a ainsi conféré une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité (MGC 2001-2002, op. cité, 4586). Le plan directeur communal de la commune de Plan-les-Ouates de 1996, a été adopté avant l'entrée en vigueur de l'article 11bis LaLAT, il n'a donc pas acquis force obligatoire pour les autorités. Le Grand Conseil n'a ainsi nullement violé la loi en ne tenant pas compte de ce plan et des principes qu'il contenait. S'agissant du plan directeur de quartier adopté par le Conseil d'Etat le 27 juin 2007, le tribunal de céans relèvera que celui-ci ne fait pas l'objet du présent recours et que, conformément à l'article 11bis alinéa 8 LaLAT, les particuliers ne peuvent invoquer aucun grief à son encontre. 9. Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir méconnu certains principes de planification, d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation et violé le droit en n'opérant pas la pesée des intérêts en présence que la loi lui impose. 10. Selon l'article 8 alinéa 1 LaLAT, le PDC est un document destiné notamment à la coordination avec la Confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Les autorités cantonales et communales appliquent les

principes et les objectifs du PDC, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au plan directeur cantonal et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11A al. 1 LaLAT). Le PDC comporte deux volets, à savoir le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal (ci-après : schéma directeur). Le premier, adopté par le Grand Conseil en 2000 puis par le Conseil fédéral en 2003, est un document à caractère politique, qui montre le développement souhaité par le canton et doit servir de référence stable aux actions territoriales pour les dix à quinze ans à venir. Le second est un document d'application qui complète le premier, en précisant les conditions de sa mise en œuvre. Adopté en 2001 par le Grand Conseil, il a fait l'objet d'une mise à jour en 2006, adoptée par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007 et par la Confédération le 28 juin 2007. Il se compose d'un ensemble de fiches décrivant les projets et les mesures.

11. a. Le concept de l'aménagement comprend plusieurs objectifs visant à répondre à la crise du logement que connaît le canton. Parmi celles-ci figurent l'utilisation, en priorité et de manière judicieuse, des zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur, la préférence étant donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol ainsi que, sous certaines conditions, 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 (objectifs 2.2 et 2.3, p. 27). Les zones à bâtir actuelles doivent être densifiées de manière différenciée. Ainsi, il convient notamment de créer, aux abords de l'agglomération de nouveaux quartiers d'affectations mixtes par extension dans la zone agricole en continuité avec la structure urbaine (objectif 2.12, p. 36-37).

b. Le schéma directeur traite des extensions urbaines dans la zone agricole. Un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir et répondant à des bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par les transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation (fiche 2.04). Par ailleurs, l'agglomération comprend en son centre et dans sa couronne suburbaine des quartiers formés ou en évolution qui demandent des politiques de gestion et de revalorisation urbaine et, en périphérie des secteurs en formation qui nécessitent des projets d'urbanisme structurant. Parmi ceux-ci, le plan directeur identifie les "périmètres d'aménagement coordonné" en tant que lieux où les enjeux sont particulièrement importants. Une planification directrice de quartier y est nécessaire, de manière à garantir un aménagement de qualité et à instituer un cadre pré-négocié, permettant ensuite de traiter les projets de construction de manière transparente. Cette planification directrice, est à formaliser progressivement, en assurant une large place à la concertation (fiche 2.11).

c. Les franges de la zone agricole de La Chapelle et des Sciers, sur les communes de Lancy et de Plan-les-Ouates, ont été retenues pour constituer une extension urbaine. De superficie moyenne, elles seraient destinées en priorité au logement (fiche 2.15).

12. Dès 2002, le département a mené, en coordination avec les partenaires intéressés, une étude d'aménagement du PAC de La Chapelle-les-Sciers. Les projets de plan directeur de quartier et de plan de zones ont été mis en consultation publique en même temps et ont fait l'objet de deux procédures parallèles. La loi modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates au lieu-dit "La Chapelle-les-Sciers" correspond à la première étape de mise en œuvre de ce PAC. Elle vise à rendre possible, par l'urbanisation de trois sous-périmètres, la construction de 700 logements sur les parcelles de l'Hospice Général et de la Fondation Bonna Rapin, d'une école et d'une place publique et de 370 logements supplémentaires. Selon le rapport de la commission d'aménagement du canton, la

modification de zones, dans son ensemble, couvre une superficie d'environ 197'000 m² dont quelques 168'000 m² sont proposés au déclassement en zone de développement 3, un cinquième de cette dernière étant affecté à des équipements publics. L'objectif d'aménagement qui consiste à créer un quartier mêlant l'habitat collectif à ses prolongements et à des activités, peut se résumer par la modulation de la densité, la mixité des affectations, la mixité sociale et générationnelle, la mobilité que favorise la proximité du pôle d'échange du Bachet, le dosage convenablement réparti des espaces et équipements publics et la mise en valeur des sites naturels et paysagers les plus proches. S'agissant plus particulièrement de la zone occupée par les jardins familiaux, le rapport a retenu qu'elle se trouve à proximité de l'autoroute et d'une forêt. L'urbanisation de ce secteur serait dès lors soumise à des nuisances sonores importantes et, à ce titre, peu propice à de l'habitat. De plus, la présence d'un espace forestier implique le respect de la zone de non-édification de 30 mètres à compter de la lisière. Quant aux quatre parcelles sises en zone villa et bordant la route de Saconnex-d'Arve, leur déclassement en zone de développement 3 est étroitement lié à la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public prévue au centre du périmètre. Elles font ainsi partie d'un ensemble constituant une seule unité d'aménagement à urbaniser et à desservir de façon cohérente. Enfin, en ce qui concerne l'intérêt à la préservation du coteau ou la valeur du patrimoine historique représenté par les villas en bordure de la route de Saconnex-d'Arve, il ne résulte pas du dossier que la loi litigieuse ne tiendrait pas compte d'objets dont la protection s'impose. En particulier, le recensement architectural du secteur de La Chapelle, validé le 25 juin 2002 par la CMNS, ne fait état d'aucun bâtiment intéressant le long de la route de Saconnex-d'Arve et la CMNS a émis un préavis positif à la modification des limites de zones le 29 juillet 2003. Il résulte de ce qui précède que la loi n° 9415 répond à un intérêt public évident et important soit la création de logements. Les modifications des limites de zones sont cohérentes. Elles sont conformes aux objectifs d'urbanisme du PDC et respectent les principes de la LAT. En adoptant cette loi, l'autorité intimée a tenu compte des différents intérêts en présence et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Pour le surplus, il n'appartient pas au tribunal de céans de se prononcer sur des questions d'opportunité. En cela, les griefs des recourants selon lesquels la solution préconisée par le contre-projet serait plus judicieuse et plus rapide est exorbitante au présent litige. 13. Les recourants critiquent également, sous l'angle de l'article 3 alinéa 2 OAT, la motivation de la décision. 14. L'article 3 alinéa 2 OAT impose aux autorités d'exposer leur pondération dans la motivation de leur décision. En l'espèce, comme vu ci-dessus, l'adoption de la loi litigieuse résulte d'une pesée des intérêts en présence. Les recourants ont pu faire opposition et exprimer leurs griefs. Ceux-ci ont été examinés et l'autorité intimée n'avait pas à répondre à tous les arguments soulevés. Le rapport, auquel se réfère l'article 4 de la loi litigieuse, est suffisamment complet pour que les recourants aient pu comprendre les motifs qui ont conduit aux modifications de limites de zones. Ce grief sera dès lors rejeté. 15. Les recourants invoquent encore la violation de la garantie de la propriété. 16. Des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité (art. 36 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). En l'espèce, toutes ces conditions sont réunies. En particulier, l'intérêt privé des recourants doit faire le pas sur l'intérêt public à la création de logements vu la pénurie actuelle qui sévit dans le canton de Genève. Par ailleurs, le déplacement des jardins familiaux ne saurait se faire sans coûts et sans opposition. En outre, comme cela a déjà été relevé, cette zone est soumise à des

nuisances sonores et se trouve à proximité d'une forêt. La solution retenue ne viole dès lors pas le principe de la proportionnalité et les recourants ne peuvent dès lors pas se prévaloir de la garantie de la propriété. 17. Les recourants se plaignent enfin d'une violation du principe de l'égalité car certaines villas sises le long de la route de Saconnex-d'Arve ont été maintenues en zone villas. 18. Dans le domaine de l'aménagement du territoire le principe de l'égalité de traitement ne peut recevoir qu'une application restreinte, car la délimitation entre les divers modes d'utilisation du sol repose sur des pronostics incertains et conduit nécessairement à traiter inégalement des biens-fonds de mêmes situation et qualité (MÜLLER in Commentaire de la Constitution fédérale, état mai 1995, art. 4, n° 33 et 40). La délimitation des zones repose sur un certain nombre de principes : c'est par rapport à ces objectifs que, dans l'espace concret qu'il doit classer, l'aménagiste arrêtera l'extension de chaque zone. L'égalité de traitement entre les propriétaires, en fonction des caractéristiques intrinsèques de leurs fonds, ne peut y jouer qu'un rôle secondaire, dès lors que l'aménagement général du périmètre en cause présente en lui-même et par rapport à l'ensemble une cohérence suffisante (P. MOOR, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne, 1994, p. 463). L'analyse comparative de parcelles considérées isolément est donc remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principes et objectifs de l'aménagement du territoire (P. MOOR, Commentaire LAT, 1999, art. 14 n° 42). Le Tribunal fédéral n'accorde ainsi qu'une portée relative au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, celui-ci se confondant avec l'interdiction de l'arbitraire (Arrêt du Tribunal fédéral n.p. du 29 novembre 2001 1P.444/2001 ; n.p. du 3 octobre 2000 1P.416/2000). En matière d'aménagement du territoire, il suffit que la planification soit objectivement défendable pour qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 117 Ia 434 , consid. 3e = JdT 1993 I 435 ; ATA/618/2003 du 26 août 2003). En l'espèce, seuls les propriétaires des cinq parcelles sises en zone villas, le long de la route de Saconnex-d'Arve peuvent se prévaloir d'une inégalité de traitement. Les autres propriétaires ne peuvent pas se plaindre d'avoir été traités de façon différente, la situation de leur parcelle n'étant pas identique. L'autorité intimée a maintenu en zone villas cinq parcelles bordant la route de Saconnex-d'Arve sises un peu plus au nord car elles sont nettement séparées par un cordon boisé des grandes parcelles à urbaniser et constituent dès lors une entité à part. La solution se fonde sur des arguments objectivement défendables. Il n'y a donc pas arbitraire. Partant, le grief d'inégalité de traitement doit être écarté. 19. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté. Un émoulement de CHF 5'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée aux appelés en cause, pris conjointement et solidairement, à charge des recourants. Aucune indemnité ne sera allouée au Grand Conseil (art. 87 LPA). * * * * *

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