

GE_GERICHTE A/2304/2005 vom 19. Februar 2008

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2304_2005

FR: GE_GERICHTE A/2304/2005 du 19 février 2008

IT: GE_GERICHTE A/2304/2005 del 19 febbraio 2008

Regeste

; AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; PLAN D'AFFECTATION ; ZONE DE DÉVELOPPEMENT ; ZONE ; DÉCLASSEMENT ; IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ; INTÉRÊT PUBLIC ; PLAN DIRECTEUR ; BRUIT | La recourante qui n'a pas subi de préjudice du fait de la procédure suivie ne peut pas invoquer la nullité de la loi modifiant les limites de zones faute d'adoption préalable d'un plan directeur de quartier. | LaLAT.11bis ; LPE.10a ; LPE.24 ; OEIE.5 ; OPB.43

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 un projet de plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29298-529-543 ainsi qu'un projet de plan 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 (ci-après : PLQ) appropriés, 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 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 3 janvier 2005, Madame Noëlle Délétraz, propriétaire des parcelles n os 5037, 3231, 3234, feuille 36 de la commune de Plan-les-Ouates a fait 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 a rejeté l'opposition de Mme Délétraz conformément aux motifs exposés dans le rapport de la commission. Ces motifs seront repris, en tant que de 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

Par acte posté le 29 juin 2005, Mme Delétraz a recouru, auprès du Tribunal administratif, contre la loi n° 9415 en concluant à l'annulation de celle-ci. Le périmètre visé par le PL 9415 se trouvait à l'intérieur du PAC "La Chapelle-Les Sciez" prévu par le plan directeur cantonal (ci-après : PDC). Le département avait donc l'obligation d'élaborer un plan directeur de quartier avant d'adopter d'autres mesures d'aménagement. La commission chargée d'étudier ce projet de loi soutenait à tort que l'article 11bis alinéa 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) obligeait le département ou les communes à élaborer, mais non pas à adopter, un tel plan. En tout état, le Grand Conseil ne serait pas lié par les plans directeurs localisés et il

pourrait s'en écarter (art. 11bis al. 8 LaLAT). Il en résultait que la modification des limites de zones concrétisées par la loi n° 9415 était prématurée. De plus, cette loi, qui prévoyait une forte urbanisation du périmètre, aurait des conséquences importantes pour l'environnement et aucune évaluation desdites conséquences n'avait été faite. La construction des parkings nécessaires aux quelque mille logements devant être réalisés devait être considérée comme une installation unique, de sorte que ses effets auraient dû faire l'objet d'une étude d'impact. Les plans directeurs de quartier avaient pour but de préciser, de manière déjà détaillée, les plans directeurs cantonaux. Ils s'apparentaient ainsi clairement au cas d'une planification spéciale, puisqu'ils présentaient suffisamment d'éléments pour qu'une étude d'impact puisse être établie efficacement. Le département ne pouvait dès lors se soustraire à ses obligations résultant notamment de l'article 9 alinéa 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). Le projet de déclassement ne prévoyait ni les conséquences négatives de la très forte urbanisation du secteur ni les moyens de les pallier. La forte densification qui résulterait de la création d'une zone de développement 3 entraînerait de graves nuisances pour les voisins et pour tous les habitants de la commune. Elle allait faire disparaître la zone de transition entre le secteur urbain et la partie agricole du territoire. Les voies de circulation existantes étaient déjà saturées. Les constructions projetées porteraient atteinte à des parcelles forestières, en violation du droit fédéral, et entraîneraient une forte augmentation du bruit ainsi qu'une diminution de la qualité de l'air, de sorte que les normes fixées par le droit fédéral de l'environnement ne seraient plus respectées. Enfin, le projet ne tenait pas compte d'un déplacement de la zone de jardins familiaux au sud du périmètre déclassé qui permettrait une urbanisation plus modérée tout en assurant une transition de la zone urbanisée à la zone agricole.

E. 11

La commune de Plan-les-Ouates (procédure n° A/2270/2005) ainsi qu'une série de propriétaires privés (procédure n° A/2303/2005) ont également recouru auprès du tribunal de céans contre la loi n° 9415 en concluant à son annulation, étant précisé qu'ils avaient tous préalablement formé opposition.

E. 12

Le 14 septembre 2005, le Grand Conseil a répondu au recours de Mme Delétraz. Il conclut à son rejet. La modification du régime des zones pouvait précéder l'adoption de plans directeurs localisés, le Grand Conseil n'ayant pas voulu donner aux communes un droit de veto en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, la prise en compte des contraintes liées aux transports, de même que celles de l'étude d'impact sur l'environnement n'était pas déterminante au stade de la planification générale, ces questions devant être examinées ultérieurement au stade de la planification spéciale. Quant au déplacement de la zone de jardins familiaux, il s'agissait d'une question d'opportunité échappant au pouvoir d'examen de la juridiction saisie. Enfin, la recourante alléguait, sans étayer d'aucune manière ses assertions, que les limites posées par la législation fédérale seraient violées alors que les préavis émis par les services compétents étaient tous favorables.

E. 13

Dans sa réplique du 11 novembre 2005, Mme Delétraz a persisté dans ses conclusions. L'interprétation littérale, historique, téléologique et systématique des dispositions pertinentes aboutissait à la conclusion qu'un plan directeur localisé devait obligatoirement

avoir été élaboré et adopté à l'intérieur des PAC avant que d'autres mesures d'aménagement ne soient prises et, en particulier, que les limites de zones ne soient modifiées. Faute d'adoption du plan directeur localisé, la loi n° 9415 était invalide. Enfin, l'autorité intimée ne répondait pas aux griefs relatifs aux transports et aux conséquences négatives de l'urbanisation.

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 trois causes n os 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 Sciers" 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 plan directeur de quartier n° 29'298-524-543-D, "La Chapelle-Les Sciers", 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 plan directeur de quartier 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 Délétraz a transmis au tribunal ses observations le 17 septembre 2007. Elle a maintenu sa précédente argumentation. Pour le surplus, le plan directeur différait de celui mis à l'enquête publique du 8 septembre au 10 octobre 2003. Son périmètre était plus étendu

car, il englobait les jardins familiaux sis sur la commune de Plan-les-Ouates. Cette modification avait un impact sur les conséquences de la densification des constructions dans ce secteur avec notamment la circulation automobile. D'autres changements importants avaient été apportés pour permettre à l'Etat d'obtenir l'approbation des deux communes concernées. De tels changements nécessitaient une nouvelle enquête publique. Le fait qu'elle n'ait pas été réalisée constituait un vice du plan directeur de quartier dont la nullité devrait être constatée. Il ressortait de l'arrêté du 27 juin 2007 du Conseil d'Etat d'approbation du plan directeur que les deux communes ne s'étaient pas prononcées sur la même version de plan directeur de quartier, la commune de Plan-les-Ouates s'était déterminée sur la version B alors que la commune de Lancy s'était déterminée sur la version D. Or, chaque commune devait se déterminer en prenant en considération l'impact global du plan. Le plan directeur de quartier était ainsi affecté d'un grave vice de forme. Lors de la délibération du 24 avril 2007, la commune de Plan-les-Ouates avait décidé d'adopter le plan directeur de quartier en échange de la garantie de la réalisation d'une liaison routière entre le giratoire de la Milice et la route de la Chapelle. Or, une telle liaison ne figurait pas dans le plan et l'accord donné par la commune devait donc être considéré comme vicié. De plus, l'absence d'une telle liaison aurait des conséquences extrêmement importantes pour la circulation qui se reporterait principalement sur la route de la Chapelle et celle de Saconnex-d'Arve.

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. L'objet du recours est 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-Sciens". Cette loi, adoptée par le Grand Conseil le 18 mars 2005, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'article 12 LaLAT. 2. Aux termes de l'article 35 LaLAT, 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, le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente. 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. 3. a. Selon la jurisprudence rendue relative à l'article 60 lettre b LPA, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire dans le domaine de la juridiction administrative fédérale, quand un particulier conteste une autorisation donnée à un autre administré (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.47/2002 du 16 avril 2002 et les réf. citées). b. S'agissant des voisins, 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). La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007, consid. 5 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 ; ATA/28/2006 du 17 janvier 2006 ; ATA/609/2004 du 5 avril 2004 ; ATA/765/2003 du 21 octobre 2003). Les conditions 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 ; ATA/331/2007 précité). Examinant la qualité pour recourir contre le PLQ, le Tribunal administratif a jugé qu'une distance de l'ordre de 80 à 225 mètres par rapport au projet litigieux permettait encore de confirmer la présence d'un intérêt digne de protection au regard de la loi et de la jurisprudence (ATA/438/2006 du 31 août 2006). Il a en revanche dénié cette qualité à des personnes domiciliées à une distance de plus de 450 mètres d'un projet de stade de football (ATA/492/2000 du 14 août 2000 et les autres références citées). Le critère de la distance n'est pas le seul déterminant car la question de savoir si le voisin est directement atteint nécessite une appréciation de l'ensemble des circonstances pertinentes (cf. Arrêt du Tribunal fédéral du 8 avril 1997 reproduit in RDAF 1997 I p. 242, consid. 3a). S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir. Il importe peu, alors, que le nombre de personnes touchées soit considérable - dans le cas d'un aéroport ou d'un stand de tir, par exemple (cf. ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303, 120 Ib 379 consid. 4c et les arrêts cités). Il en va de même quand l'exploitation de l'installation comporte un certain risque qui, s'il se réalisait, provoquerait des atteintes dans un large rayon géographique, dans le cas d'une centrale nucléaire ou d'une usine chimique, par exemple (cf. ATF 120 Ib 379 consid. 4d/e p. 388, 431 consid. 1 p. 434). Les immissions ou les risques justifiant l'intervention d'un cercle élargi de personnes doivent présenter un certain degré d'évidence, sous peine d'admettre l'action populaire que la loi a précisément voulu exclure. Il en va ainsi des riverains d'un aéroport, situés dans le prolongement de la piste de décollage, des voisins d'un stand de tir (cf. arrêts précités) ou des personnes exposées aux émissions d'une installation de téléphonie mobile (Arrêt du Tribunal fédéral non publié M. du 4 octobre 1990, consid. 3b : qualité pour agir reconnue à une personne habitant à 280 m de l'installation, mais pas à 800 m). Lorsque la charge est déjà importante, la construction projetée doit impliquer une augmentation sensible des nuisances. Ainsi en va-t-il particulièrement en milieu urbain, où la définition du cercle des personnes touchées plus que n'importe quel habitant d'une agglomération, n'est pas une chose aisée (Arrêt du Tribunal fédéral précité du 16 avril 2002).

4. a. Aux termes de l'article 11 bis LaLAT, le plan directeur localisé fixe 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). Cet article a été adopté le 29 novembre 2002. Il est entré en vigueur le 25 janvier 2003. b. Selon l'article 11 bis alinéa 4 LaLAT, le département peut élaborer un projet de plan directeur de quartier. Il est cependant tenu d'élaborer un tel projet de plan pour les PAC prévus par le plan directeur cantonal. A cet effet, il en transmet le cahier des charges à la commune concernée et procède à l'élaboration de ce plan, en liaison avec celle-ci et la commission d'urbanisme. Les communes peuvent également élaborer un projet de plan directeur de quartier selon la procédure prévue pour le plan directeur communal. Le projet de plan directeur localisé est soumis par l'autorité initiatrice à une consultation publique de 30 jours annoncée par voie de publication dans la FAO et d'affichage dans la commune. Les maires ou les conseils administratifs des communes voisines concernées sont également consultés (art. 11 bis al. 5 LaLAT). Pendant la durée de la consultation publique, chacun peut prendre connaissance du projet de plan directeur localisé à la commune et au département et adresser ses observations à l'autorité initiatrice. A l'issue de la consultation publique, la commune et le département se transmettent copie des observations reçues (art. 11 bis al. 6 LaLAT). Le département vérifie que le plan est conforme notamment au plan directeur cantonal. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal adopte le plan sous forme de résolution, dans un délai de 90 jours. Le Conseil d'Etat statue dans un délai de 60 jours, à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non-conformes (art. 11 bis al. 7 LaLAT). c. 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 (art. 11 bis al. 8 LaLAT). d. L'article 36 LaLAT fixe un délai de trois ans aux communes pour établir leur plan directeur communal. 5. L'exposé des motifs à l'appui du projet de loi n° 8548 qui a abouti à l'adoption de l'article 11 bis LaLAT souligne que la planification directrice locale souffre de l'absence d'un statut légal, d'effets juridiques, de procédures d'élaboration et d'adoption définies, ce qui a pour conséquence une certaine dévalorisation de ce type de planification et, surtout, retarde la prise de décision. "C'est à ce défaut que le projet de loi entend remédier, en conférant 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. [...] La procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'affectation du sol gagnera en efficacité et en rapidité si un certain nombre de problèmes potentiels sont mis en évidence et aplanis « à froid », à l'issue d'une concertation pratiquée en amont de tout dossier concret, entre les autorités cantonales et municipales, avec une première consultation publique qui permettra de contenir et de gérer l'ensemble des oppositions" (MGC 2001-2002, X, p. 4585ss, 4586-4587). Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce

qu'il convient d'éviter (MGC 2001, VIII, p. 7360ss, 7366). Les orientations futures fixées par un plan directeur de quartier relèvent de la planification directrice. Elles sont appelées à trouver concrétisation par la planification opérationnelle, principalement par l'adoption subséquente de plusieurs catégories de plans d'affectation du sol (plans de zone, plans localisés de quartier, etc.), obligatoires pour chacun. Pour répondre à l'une des mesures prévues par la fiche 2.11 du plan directeur cantonal adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, consacrée aux PAC, ainsi qu'au projet de loi No 7598, demandant au Conseil d'Etat «d'élabore(r) une image directrice d'aménagement de chacun de ces secteurs, de manière à en harmoniser le développement», la version initiale du projet a été légèrement modifiée, en ce sens que l'élaboration, par le département d'un projet de plan directeur de quartier, en principe facultative, est désormais obligatoire pour les PAC prévus par le plan directeur cantonal (MGC, 2001-2002, déjà cit., p. 4598-4599).

6. Il ressort du texte légal et des travaux préparatoires que l'adoption de l'article 11bis LaLAT a conféré une existence juridique aux plans directeurs localisés. Le plan directeur de quartier et le plan directeur communal sont des outils de travail qui doivent permettre d'accélérer les procédures subséquentes. Ces instruments lient les autorités entre elles, à l'exclusion des particuliers, à l'égard desquels ils ne produisent pas d'effets juridiques. En l'espèce, 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 recourante ne prétend pas avoir subi un préjudice du fait de la procédure suivie. Elle ne peut dès lors invoquer la nullité de 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-Sciens", faute d'adoption préalable d'un plan directeur de quartier. Le recours sera ainsi déclaré irrecevable sur ce point.

7. En ce qui concerne les griefs soulevés en relation avec le plan directeur de quartier, ceux-ci seront déclarés irrecevables, les particuliers n'étant pas habilités à contester un tel plan (art. 11bis al. 8 LaLAT).

8. En revanche, vu la proximité immédiate des biens-fonds de la recourante avec la zone considérée, le recours sera déclaré recevable en ce qu'il concerne l'absence de prise en compte des contraintes liées aux transports et des conséquences négatives de l'urbanisation.

9. Selon l'article 33 alinéa 3 lettre b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'examen. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; ATA/619/2007 du 4 décembre 2007 ; 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 I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in : L'aménagement du territoire. Planification et enjeux, IIIème Journée du droit de la propriété, Bâle 2001, p. 118 et 124 et les références citées). La juridiction de céans n'est donc habilitée à revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, l'opportunité de celui-ci étant examinée au stade de la procédure d'opposition (ATA/331/2007 du 26 juin 2007 ; ATA/474/2006 du 31 août 2006 ; ATA/352/2005 du 24 mai 2005).

10. Conformément à l'article 11A alinéa 1 LaLAT, les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du plan directeur cantonal, 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.

11. a. En matière d'espace urbain, le concept de l'aménagement comprend plusieurs objectifs visant à répondre à la crise du logement que connaît le canton de Genève. 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 (Plan directeur cantonal, Concept de l'aménagement cantonal, objectifs 2.2 et 2.3, p. 27). 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 requièrent 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 (fiche 2.11). c. Les franges de la zone agricole de La Chapelle et des Sciens, ont été retenues pour constituer une extension urbaine. De superficie moyenne, elles sont destinées en priorité au logement (fiche 2.15).

12. Selon le rapport de la commission d'aménagement du canton, le périmètre proposé au déclassement chevauche le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates. Il correspond pour l'essentiel à celui du PAC de La Chapelle-Les Sciens, tel qu'il ressort du PDC. 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. Ainsi la loi n° 9415 et le plan n° 29299B-529-543 s'inscrivent parfaitement dans les buts d'aménagements tels que définis par le PDC.

13. La recourante se plaint de l'absence d'une étude d'impact.

14. Avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01). Une étude de l'impact sur l'environnement (ci-après : étude d'impact ou EIE) doit être effectuée pour certaines installations, désignées par le Conseil fédéral dans l'annexe à l'ordonnance sur l'étude de l'impact de l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE – RS 814.011), qui sont susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site. Aux termes de l'article 5 alinéa 2 OEIE, l'étude d'impact est effectuée dans le cadre d'une procédure donnée («procédure décisive»), variant selon le type d'installation. Pour certaines installations, cette procédure est désignée dans l'annexe à l'ordonnance ; pour d'autres, l'annexe renvoie au droit cantonal. Dans ce dernier cas, les cantons choisissent la procédure qui permet à l'autorité compétente de commencer les travaux le plus rapidement possible et d'effectuer une EIE exhaustive. Dans tous les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial (ou : «plan

d'affectation de détail»), c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive (art. 5 al. 3 OEIE). En l'espèce, 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" est un plan d'affectation général. Or, la planification générale n'est pas une procédure décisive au sens de l'article 5 alinéa 3 OEIE. Elle ne permet en effet pas de connaître de façon suffisamment précise les caractéristiques des constructions et des installations à réaliser pour permettre l'évaluation des immissions de bruit ou d'autres nuisances éventuelles (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.81/2001 du 19 avril 2001, consid. 2 ; ATA/891/2003 du 2 décembre 2003 ; Y. NICOLE, L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse, Lausanne 1992, pp. 168-169 et pp. 188 et ss. ; P. MOOR, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, ad. art. 14, § 27, p. 13). La législation n'imposant pas la réalisation d'une étude d'impact à ce stade de la procédure, la recourante invoque à tort l'absence d'une telle étude.

15. En ce qui concerne les questions des places de stationnement et des voies de communication, elles ne sont également pas déterminantes au stade de la planification générale mais doivent être examinées lors de la planification spéciale, soit lors de l'élaboration du PLQ.

16. La recourante invoque encore la violation du droit fédéral sans préciser les prescriptions environnementales ou relatives à la protection de la forêt qui seraient violées, ni la nature de la violation.

17. a. Aux termes de l'article 24 alinéa 1 LPE, 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 permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.

b. L'article 43 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41.) fixe quatre degrés de sensibilité (DS) à appliquer dans les zones d'affectation selon les articles 14 et suivants LAT. Le DS I doit être appliqué dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment dans les zones de détente ; le DS II dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques ; le DS III dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles ; enfin, le DS IV dans les zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles. L'article 43 alinéa 2 OPB prévoit la possibilité de déclasser d'un degré les parties de zones d'affectation du DS I ou II, lorsque celles-ci sont déjà exposées au bruit.

c. Les quatre zones auxquelles se réfère cette disposition ne coïncident pas avec les zones du droit fédéral, et encore moins avec celles du droit genevois. Cela résulte du caractère nécessairement schématique de la réglementation en matière de protection contre le bruit (ATF 120 Ib 456 = JdT 1996 I 478, consid. 4c ; ATA/614/2006 du 21 novembre 2006). C'est en premier lieu le niveau de nuisances compatible avec l'affectation de la zone, selon le droit cantonal, qui est déterminant pour l'attribution du degré de sensibilité. La situation de fait, telle que la faible ou forte exposition au bruit de la zone, n'entre donc en principe pas en considération, sous réserve du cas visé par l'article 43 alinéa 2 OPB (A.-C. FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Bâle 2002, p. 225). Toutefois, la fixation des degrés de sensibilité, en tant qu'elle s'insère dans la procédure de planification, participe à la mise en œuvre du principe de prévention garanti tant par la LPE que par la

LAT (A. CHABLAIS, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, Fribourg 1996, p. 134). L'article 43 OPB est une aide à l'orientation : un canton peut ainsi attribuer le DS II à une zone mixte avec forte proportion de logements ou le degré de sensibilité III à une zone de bâtiments et d'installations publics (B. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, Zurich 1999, p. 87). Une zone d'habitation mixte ne requiert ainsi pas nécessairement l'attribution d'un DS III si elle n'est pas destinée à des activités moyennement gênantes pour le voisinage (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.322/2000 du 1er juin 2001, consid. 2b). Lorsque l'affectation de la zone ne définit pas les activités qui lui sont compatibles, il convient de se fonder sur les activités effectivement déployées dans la zone et le niveau de bruit existant (cf. Arrêt du Tribunal fédéral 1A.322/2000 précité, consid. 2c ; A.-C. FAVRE, op. cit., p. 225). Enfin, la faculté offerte par l'article 43 alinéa 2 OPB ne doit être utilisée qu'avec retenue, sans quoi le but poursuivi par la LPE et l'OPB serait totalement détourné. Un assainissement ou l'octroi d'un allègement prime ainsi la possibilité de déclassement prévue par cette norme. L'autorité cantonale doit aussi envisager des modifications de l'affectation de la zone. Si aucune de ces variantes n'est envisageable ou suffisamment efficace, il peut être fait appel à l'article 43 alinéa 2 OPB (A.-C. FAVRE, op. cit., pp. 235 à 237). En l'espèce, la loi litigieuse prévoit, en son article 3, le DS III pour la zone de développement 3, le DS II pour la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public et le DS II pour les zones de verdure (pour les bâtiments comprenant des locaux sensibles au bruit). Les DS retenus au stade de l'affectation générale ne sont ainsi pas contraires à la législation. 18. Dans les zones à bâtir, les limites de forêts doivent être fixées sur la base de constatations de la nature forestière ayant force de chose jugée (art. 13 al. 1 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 - LFo - RS 921.0). Lorsque des biens-fonds sont sortis de la zone à bâtir dans le cadre d'une révision du plan d'affectation, les limites de forêts doivent être soumises à une procédure en constatation de la nature forestière (art. 13 al. 3 LFo). Les articles 17 LFo et 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10) imposent des restrictions au droit de bâtir à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt. Ces restrictions n'empêchent pas l'inclusion de ces 30 mètres dans une zone à bâtir au stade de la planification générale. En revanche, elles demeurent pleinement applicables dans le cadre d'une planification de détail ou lors de la procédure d'autorisation. En l'espèce, il ressort du rapport de la commission d'aménagement du canton que celle-ci a renoncé à placer la parcelle n° 4335 en zone de verdure en raison de la présence d'un petit bois qui a fait l'objet d'un constat de nature forestière en force. Cette parcelle a ainsi été maintenue en 5 e zone, dans l'attente de l'engagement d'une nouvelle procédure conforme à l'article 5 LForêts. En procédant de la sorte la commission a agi de manière conforme à la loi. Par ailleurs, il n'existe pas d'autres éléments dans le dossier qui permettent de considérer qu'il y a eu violation des prescriptions fédérales ou cantonales relatives à la protection des forêts. Ce grief sera dès lors rejeté. 19. S'agissant de la disparition de la zone de transition entre le secteur urbain et la partie agricole du territoire, ce grief doit également être écarté. En effet, la loi litigieuse et le plan n° 29299B-529-543 respectent les objectifs du plan directeur cantonal, comme indiqué ci-dessus. 20. Enfin, les problèmes de déplacement de la zone de jardins familiaux et de coûts des installations relèvent de l'opportunité, exorbitante à la compétence du tribunal de céans (art. 61 LPA). 21. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté. Un émoulement de CHF 3'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée aux appelés en cause, pris conjointement et solidairement, à charge de la recourante. 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.