

# **GE\_GERICHTE A/2800/2006 vom 6. Februar 2007**

GE Cour de justice, 2007-02-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_2800\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2800_2006)

FR: GE\_GERICHTE A/2800/2006 du 6 février 2007

IT: GE\_GERICHTE A/2800/2006 del 6 febbraio 2007

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La commune de Meyrin (ci-après : la commune) a entrepris depuis la fin des années 1990 des études visant l'aménagement du périmètre des Vergers, situé au nord de la route de Meyrin, à proximité de la cité Meyrin et de la Zimeysa. L'ensemble de ce territoire est actuellement pour partie en zone agricole et pour partie en zone de verdure avec mention sportive. Dites études ont abouti à l'établissement d'un plan directeur de quartier (PDQ n° 29500-526), adopté par le Conseil Municipal de la commune (ci-après : le Conseil Municipal) le 3 octobre 2006. Ce PDQ englobe les périmètres des lois n os 9813 et 9814 dont il va être question ci-après. Le PDQ englobe la boucle des Vernes dans laquelle sont projetées la réalisation du Lac-des-Vernes et celle d'un établissement d'enseignement post-obligatoire. Ces deux objets ont suivi des processus indépendants. En parallèle et d'entente avec la commune, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) auquel a succédé dans ce dossier le département du territoire (ci-après : le département) a engagé deux projets de modification de zones (plans n os 29049-526 et 29483-526). Celui-là prévoit la création d'une zone sportive, d'une zone de développement 3 ainsi que la délimitation d'un périmètre d'utilité publique destiné à permettre la réalisation du Lac-des-Vernes et d'un collège post-obligatoire, au lieu-dit « Les Vernes » et celui-ci la création d'une zone de développement 3, d'une zone sportive et d'une zone 4B protégée au lieu-dit « les Vergers-Bois Carré ». Le 23 juin 2006, le Grand Conseil a adopté les lois n os 9813 et 9814, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin, relatives à ces deux plans. La loi n° 9814 est actuellement en force. Le litige soumis au tribunal de céans porte sur la loi n° 9813 et le plan y relatif n° 29049-526.

### **E. 2**

a. Dans le cadre de ses obligations d'assainissement, la commune a étudié un concept répondant aux exigences légales, reposant sur la séparation des eaux usées et des eaux claires, avec rétention de celles-ci dans un bassin ad hoc. En juin 1998, le Conseil Municipal a opté pour un bassin de rétention à ciel ouvert, baptisé « Lac-des-Vernes ». Ce premier projet a été abandonné en raison de l'échec des négociations portant sur l'acquisition de terrains en mains privées. En octobre 2000, la commune a repris une étude de variantes de rétention dans le périmètre du centre sportif sur des terrains communaux. La variante dite du « Petit-Lac » a été retenue. Alors que ce projet était sur le point de se concrétiser, une initiative communale demandant la réalisation du Lac-des-Vernes était lancée. Le 13 juin 2004, le peuple meyrinois a accepté celle-ci à une forte majorité et rejeté tout aussi clairement le contre-projet du Conseil Municipal dit du « Petit-Lac ». b. Le 16 novembre 2004, le Conseil Municipal a adopté deux délibérations. La première demandait au Conseil d'Etat d'enclencher une procédure d'expropriation, tout en libérant un crédit de

CHF 570'000.- afin d'honorer les indemnités y relatives et la seconde ouvrait un crédit de CHF 42'385'000.- destinée à la réalisation de la première étape du réseau d'assainissement de la cité Meyrin. c. C'est dans ce contexte que le département a établi le 14 janvier 2005 un plan n° 29049-526 (ci-après : le plan) modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune (création d'une zone de bois et forêts, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public et d'un périmètre d'utilité publique affecté à la réalisation d'un ouvrage de rétention des eaux au lieu-dit « Les Vernes »). d. Le périmètre du plan est situé dans la boucle des Vernes, à l'intersection de la rue des Vernes et de l'avenue Louis-Rendu. Il est constitué des parcelles n os 10190, appartenant à la commune, 11748, 11749 et 12876, en mains de propriétaires privés, 12878, appartenant à l'Etat de Genève, 13582 du domaine public communal ainsi qu'une partie des parcelles du domaine public cantonal et communal (13574, 13576 et 13798). Il totalise une surface d'environ 79'000 m2. Les terrains sont essentiellement situés en zone agricole et en surfaces d'assolement (SDA) ainsi qu'en zone de verdure avec mention sportive.

### **E. 3**

Le département a recueilli les préavis techniques des services concernés, dans l'ensemble favorables, voire sans observation. Certains de ces préavis méritent d'être relevés : La direction de l'aménagement du territoire a émis un préavis favorable, en relevant que le plan directeur cantonal (PDC) ne postulait pas le déclassement de ces terrains situés en zone agricole. La question de l'assainissement de la cité d'une part et celle de la réservation d'un site scolaire secondaire d'autre part étaient postérieures aux études de base du PDC. La question des SDA devrait être développée avec la problématique des compensations (préavis du 28 avril 2005). Le service de l'agriculture a demandé que les compensations financières en faveur de l'agriculture définies par l'article 35 du règlement d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture du 6 décembre 2004 (M 2 05 01) soient appliquées aux surfaces situées en zone agricole et que cet aspect soit mentionné explicitement dans l'exposé des motifs (préavis non daté). L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail a émis un préavis favorable pour la réalisation du Lac-des-Vernes et défavorable pour la zone de développement 3, en particulier pour la réalisation de l'établissement scolaire. Celui-ci était prévu à moins de 130 mètres de la patinoire et il convenait de modifier l'installation de refroidissement de cette dernière qui contenait 3'600 kg d'ammoniaque afin de diminuer les risques pour le voisinage (préavis du 29 avril 2005). La commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), groupe « études d'aménagement » a émis un préavis favorable, sous réserve des modifications des limites de zone. Elle s'inquiétait en particulier de l'importance du talus de contention des eaux qui atteindrait une hauteur de 5 mètres et dont l'intégration dans le paysage n'était pas du tout assurée. Elle se posait par ailleurs des questions quant à l'usage du lac qui devrait être clôturé puisqu'il n'était pas accessible à la population (préavis du 2 mai 2005). Dans un préavis du même jour, le service des monuments et sites (ci-après : SMS) s'est rallié au préavis de la CMNS. La commission d'urbanisme a émis un préavis favorable tout en suggérant de maintenir la bande arborée, compte tenu de ses dimensions modestes et de sa situation au cœur du dispositif d'équipement public, en zone de verdure, voire en zone de développement 3, plutôt que de la mettre en zone de bois et forêts. Par ailleurs, la réalisation du Lac-des-Vernes devait faire l'objet d'un projet paysager (préavis du 19 mai 2005). Le service cantonal d'études de l'impact sur l'environnement du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : DIAE) a confirmé le 20 mai 2005 que le résultat de la consultation des services du département était positif. Le service des forêts, de

la protection et de la nature et du paysage du DIAE a proposé le toilettage des zones sur la base du constat de nature forestière auquel il devait être procédé immédiatement et d'étendre à 16 mètres la largeur du cordon forestier nouveau à créer qui correspondait à la réalisation d'une afforestation dans le cadre des aménagements des berges du futur Lac-des-Vernes (préavis du 19 mai 2005).

#### **E. 4**

a. Le projet de modification de limite des zones et de déclaration d'utilité publique d'un ouvrage de rétention des eaux n° 29049-526, a fait l'objet d'une enquête publique n° 1431 et d'une procédure d'opposition du 1<sup>er</sup> au 30 juin 2005, la clause d'utilité publique contenue à l'article 2 du projet de loi (ci-après : PL) faisant l'objet d'une procédure d'opposition séparée du 1<sup>er</sup> au 11 juillet 2005. b. Mme Simone Excoffier, propriétaire de la parcelle 11'748, feuille 5 de la commune de Meyrin à l'adresse 101, avenue de Mategnin a contesté aussi bien le plan (acte du 29 juin 2005) que la clause d'utilité publique (acte du 1<sup>er</sup> juillet 2005). c. Le chef du département a clarifié sa position dans un courrier du 6 septembre 2005. La modification des limites de zones en vue de la création d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public au lieu-dit le Lac-des-Vernes était destinée à résoudre le problème de la gestion des eaux pluviales de la cité en application de la législation fédérale et cantonale en la matière, tout en donnant la suite qui s'imposait à la volonté populaire exprimée lors de la votation du 13 juin 2004. Le canton entendait réserver une emprise de 20'000 m<sup>2</sup> de terrain pour la réalisation d'un établissement scolaire du type post-obligatoire qui devrait être mis en service sur la rive droite du canton d'ici une dizaine d'années. Le PDC admettait le déclassement de terrains agricoles lorsqu'il répondait à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient être satisfaits ailleurs et à certaines conditions. La zone de développement 3 permettait de répondre aux critères y relatifs. Le PDC demandait des compensations aux déclassements de terrains agricoles, lesquelles faisaient partie des mesures de mise en œuvre du PDQ. Celles-ci avaient fait l'objet d'une large concertation avec les représentants des milieux agricoles concernés et une bonne partie d'entre elles résultaient des propositions faites par les agriculteurs. Enfin, le plafonnement du prix des terrains répondait à deux objectifs. Il s'agissait d'une part d'une exigence du PDC et d'autre part, il permettait la répartition des charges entre la commune et l'Etat. d. Le 13 septembre 2005, le Conseil Municipal a préavisé favorablement le PL.

#### **E. 5**

Parallèlement à l'élaboration du PL précité, les autorités cantonales compétentes avaient engagé les démarches en vue de la réalisation, entre 2005 et 2010, de quatre nouveaux établissements scolaires pour répondre en particulier à la nécessité de créer deux établissements supplémentaires sur la rive droite. Dans le cadre de la planification directrice menée de concert entre le département compétent et la commune, le secteur des Vergers - et plus particulièrement la boucle des Vernes, - a été retenue pour abriter l'établissement d'enseignement post-obligatoire. Le 10 février 2006, la réalisation d'un établissement d'enseignement post-obligatoire a été intégrée au plan n° 29049-526.

#### **E. 6**

Le 15 mars 2006, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil le PL n° 9813 et le plan n° 29049-526.

#### **E. 7**

a. Une deuxième procédure d'enquête publique et d'opposition annulant et remplaçant la précédente, a été ouverte du 27 mars au 25 avril 2006 pour la question de la modification de limite de zones et du 25 avril au 4 mai 2006 pour la clause d'utilité publique. b. Mme Excoffier a formé opposition au PL de modification de zones le 25 avril 2006. Le déclassement des terrains agricoles en zone de développement 3 était contraire au PDC, le périmètre visé par le projet ne faisant pas partie des sites possibles d'extension de la zone urbaine. La nécessité d'un ouvrage destiné à la gestion des eaux pluviales à Meyrin était connue depuis les années 1990, soit antérieurement à l'adoption en 2001 du PDC. La réalisation de cet ouvrage ne répondait pas à un besoin d'intérêt général et n'était dictée que par des considérations d'ordre financier. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la nécessité d'implanter un nouvel établissement scolaire post-obligatoire sur la rive droite serait avérée, elle se posait la question de savoir pourquoi il fallait pour cela empiéter sur des terres agricoles, de surcroît recensées comme SDA. Aucun motif d'intérêt général ne justifiait l'implantation d'un tel établissement à cet endroit. Le 28 avril 2006, Mme Excoffier a formé opposition à la clause d'utilité publique aussi bien eu égard à la réalisation du Lac-des-Vernes qu'à celle de l'établissement scolaire rejetée. c. Monsieur Michel Fosserat, fermier exploitant des parcelles incluses dans le périmètre de déclassement a également formé opposition par acte du 25 avril 2006.

#### **E. 8**

Le 6 juin 2006, la commission d'aménagement du canton a rendu son rapport. Après avoir auditionné les autorités communales et étudié les oppositions de Mme Excoffier et de M. Fosserat, la commission a accepté le projet à l'unanimité moins une abstention et a recommandé aux députés de confirmer son vote presque unanime.

#### **E. 9**

Dans sa séance du 23 juin 2006, le Grand Conseil a adopté la loi n° 9813 et rejeté les oppositions. Cette loi publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO) du 3 juillet 2006 n'a fait l'objet d'aucun référendum. L'arrêté de promulgation, publié dans la FAO du 28 août 2006, indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

#### **E. 10**

Mme Excoffier a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la loi précitée par acte du 31 juillet 2006, complété le 13 septembre 2006. La loi n° 9813 était contraire au PDC qui n'admettait qu'exceptionnellement le déclassement limité 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, et moyennant le respect de certaines conditions (fiche 2.04). Les divers sites susceptibles de remplir les conditions posées par l'objectif 2.3 du concept de l'aménagement cantonal avaient été recensés sur la carte et le périmètre, objet de la loi n'en faisait pas partie. La commission d'aménagement du canton faisait peu de cas de cette carte au motif qu'elle ne donnait pas une liste exhaustive des sites pouvant faire l'objet d'un déclassement. Elle soulignait en revanche que ce périmètre serait contigu à celui de Meyrin-Village où une extension urbaine possible sur la zone agricole était recensée. Or cette objection allait précisément à l'encontre de la position défendue par le Grand Conseil. En analysant le PDC, il sautait aux yeux que le lieu-dit « Les Vernes » était destiné à conserver sa vocation agricole. De surcroît, le PDC avait été adopté depuis moins de quatre ans lorsque l'ex-DAEL avait mis à l'enquête publique le projet de modification du régime des zones du Lac-des-Vernes. Même si, la commission d'aménagement du canton

justifiait cette rapide obsolescence du PDC par un scrutin communal du 13 juin 2004, il importait de souligner qu'une initiative communale ne pouvait proposer légitimement des options contraires au PDC. Ainsi, par le seul fait qu'il prenait le contrepied des options retenues récemment par le PDC, le déclassement de la zone agricole découlant de la loi n° 9813 violait le principe de la légalité. Dans l'hypothèse où le Tribunal administratif admettrait que la liste des sites d'extension urbaine possible sur la zone agricole n'était pas donnée par la carte du PDC de manière exhaustive, il y avait lieu alors de se pencher sur la légitimité du choix opéré par le Grand Conseil. Les conditions posées par la fiche 2.4, notamment celles de la compensation qualitative et/ou quantitative des terrains déclassés, n'étaient pas réalisées. La condition du besoin d'intérêt général n'était pas remplie pour le bassin de rétention des eaux pluviales. Il n'existait pas à Genève d'installation de ce type et à l'évidence un bassin de rétention n'était pas nécessaire à Meyrin plus qu'ailleurs. Le bac de rétention aménagé sur des terrains agricoles expropriés à bon compte était simplement une solution meilleure marché que la construction, comme ailleurs, d'une galerie d'amenée des eaux de pluie jusqu'au Rhône (cf. exposé des motifs à l'appui du PL p. 4 et suivantes). Le Grand Conseil justifiait l'utilité publique du Lac-des-Vernes, en invoquant qu'il apporterait une réelle plus-value environnementale permettant notamment l'aménagement d'une partie des berges du lac sous la forme d'une afforestation. Cette affirmation était proprement ahurissante : comment le Grand Conseil pouvait-il soutenir que le déclassement de quatre hectares de zone agricole répondait à un intérêt général s'il offrait une plus-value environnementale de 2'800 m<sup>2</sup> de forêt nouvelle. Manifestement, c'était un pur alibi et le Grand Conseil serait bien en peine de démontrer en quoi les finances de la commune de Meyrin devaient être considérées comme d'intérêt général en matière d'aménagement du territoire. Sans contester réellement le besoin d'intérêt général eu égard à la construction du collège, celui-ci pourrait parfaitement trouver sa place à l'intérieur de la zone à bâtir. A cet égard, Mme Excoffier relevait qu'un autre site potentiel avait été étudié plus proche de la route de Meyrin. Enfin, les mesures de compensation n'existaient qu'à l'état de projet. Même si le PDC n'imposait pas que ces dernières soient prises simultanément au déclassement, il n'en restait pas moins que cette absence de simultanéité pouvait être source d'abus. Le déclassement portait également atteinte aux SDA en provoquant une diminution de quatre hectares de celles-ci, soit un empiétement supplémentaire d'un dixième des SDA du canton. Mme Excoffier précisait qu'avec les parcelles voisines, la sienne formait un ensemble de plus de quatre hectares d'un seul tenant et qu'il s'agissait de terrains quasiment plats et de bonne qualité. On cherchait en vain dans le rapport de la commission d'aménagement du canton quelques considérations que ce soit justifiant l'atteinte aux surfaces agricoles découlant de la loi querellée, à moins qu'il s'agisse à nouveau du prétexte fallacieux de création de 2'800 m<sup>2</sup> de surfaces forestières nouvelles. Elle conclut à l'annulation de la loi n° 9813.

## **E. 11**

La recourante conteste par ailleurs l'existence d'un intérêt général poursuivi par la loi querellée. Cet argument n'est fondé ni eu égard à la création de l'ouvrage de gestion des eaux ni à celui de l'implantation de l'établissement scolaire. a. La décision populaire clairement exprimée par la population meyrinoise en juin 2004 justifie l'utilité publique de la réalisation du Lac-des-Vernes. L'ouvrage projeté doit permettre de résoudre le problème de la gestion des eaux pluviales de la cité, le réseau actuel n'a plus la capacité d'écouler les eaux. L'extension des zones à bâtir a conduit à une augmentation de l'imperméabilité des sols provoquant la saturation du réseau d'assainissement. L'on ne saurait sérieusement

prétendre que cet élément ne constitue pas un besoin d'intérêt général. Pour le surplus, l'argumentation de la recourante s'épuise en considérations qui relèvent de l'opportunité du choix de l'ouvrage, dont l'examen échappe au pouvoir de cognition du tribunal de céans. b. La recourante ne conteste pas réellement l'existence d'un intérêt public à la réalisation de l'établissement scolaire. Elle argumente que celui-ci pourrait trouver sa place ailleurs, en zone à bâtir. Dans cette mesure, le grief relève de la pure opportunité, ce qui encore une fois échappe à la compétence du Tribunal administratif.

#### **E. 12**

Pour la recourante, les mesures de compensation de terrains agricoles devraient intervenir simultanément à l'adoption de la loi n° 9813. Selon la fiche 3.12 du schéma directeur, les atteintes inévitables portées à l'espace agricole par des mesures de planification doivent être compensées, quantitativement ou qualitativement. Selon ce document, les compensations peuvent être de plusieurs sortes : en faveur de l'agriculture, en faveur du milieu naturel, en faveur de la création d'espaces verts ou du maintien de milieux favorables à l'environnement en ville. A la lecture de ce document, deux observations s'imposent : la première est que l'exigence de simultanéité revendiquée par la recourante n'est pas posée. La seconde est que la perte de terrains agricoles ne doit pas nécessairement être compensée par la création de surfaces du même type, mais peut faire l'objet de mesures équivalentes. En l'espèce, vu la grandeur du périmètre couvert par le plan querellé, il n'est pas envisageable de restituer à l'agriculture une surface équivalente. Cela étant, des mesures compensatoires ont été prévues qui permettent de retenir que le Grand Conseil n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que le consensus trouvé prenait le pas sur le maintien des quatre hectares de zone agricole supprimés par le plan et que les compensations envisagées permettaient de réparer cette perte. A cet égard, l'annexe 2 du PDQ contient un catalogue précis des mesures relatives aux compensations agricoles qui seraient mises sur pied.

#### **E. 13**

Les griefs relatifs à la perte des SDA ne sont pas davantage fondés. La partie de la zone agricole déclassée est constituée en quasi-totalité par des SDA. En application du plan sectoriel de la Confédération, le canton de Genève doit garantir un quota de 8'400 ha de SDA. Le plan des SDA établi et adopté en 1993 par le Conseil d'Etat a fait l'objet de plusieurs mises à jour (fiche 3.00 du schéma directeur). A la fin de l'année 2000, le canton comptait 8'487 ha de SDA. Suite au déclassement opéré par la loi litigieuse, il en restera 8'454. C'est dire que le quota assigné par la Confédération est respecté sans même qu'il ne soit nécessaire de recourir aux renégociations envisagées par l'OFDT.

#### **E. 14**

Au vu de ce qui précède, le recours ne peut être que rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée. \* \* \* \* \*