

## **GE\_GERICHTE A/3512/2017 vom 22. Mai 2018**

GE Cour de justice, 2018-05-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_3512\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3512_2017)

FR: GE\_GERICHTE A/3512/2017 du 22 mai 2018

IT: GE\_GERICHTE A/3512/2017 del 22 maggio 2018

### **Regeste**

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; QUALITÉ POUR RECOURIR ; DROIT D'ÊTRE ENTENDU ; PLAN DIRECTEUR ; MESURE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; PLAN DE ZONES; RÉVISION(PLAN D'AMÉNAGEMENT) ; RÉVISION(PLAN D'AMÉNAGEMENT) ; PLAN D'AFFECTATION ; PLAN D'AFFECTATION SPÉCIAL ; COORDINATION(AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE OU ENVIRONNEMENT) ; CLASSEMENT(ZONE) ; ZONE DE DÉVELOPPEMENT ; ZONE À BÂTIR ; ZONE AGRICOLE ; PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ; IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ; IMMISSION ; PROTECTION CONTRE LE BRUIT ; DEGRÉ DE SENSIBILITÉ ; SURFACE D'ASSOLEMENT | Recours déposé contre une loi de modification des limites de zones dans la commune de Bernex, créant une zone de développement 3, une zone de développement 4A, une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, une zone de développement industriel et artisanal, deux zones des bois et forêts et deux zones de verdure, les recourants étant voisins de l'une des parcelles concernées. Rejet des différents griefs soulevés, relatifs à la justification de la modification de limites de zones querellée (changement de circonstances justifiant le réexamen et l'adaptation du régime des zones dans le périmètre concerné), à la conformité de la loi avec les normes fédérales de protection de l'environnement, au respect des principes de coordination, de concordance et d'économie de procédure, et à la préservations des surfaces d'assolement. Recours rejeté. | Cst.29.al2; LaLAT.16.al6; LaLAT.35; LPA.60.letb; LaLAT.12; LaLAT.19; LaLAT.20; LaLAT.21; LaLAT.30; LGZD.1; LGZD.2.al1; LAT.1.al1; LAT.15; LAT.16; LAT.18.al1; LAT.18.al2; LAT.21.al1; LAT.21.al2; LaLAT.13A.al1; OAT.47.al1; LPE.11.al1; LPE.12.al1.letb; LPE.12.al1.letc; LPE.22.al1; LPE.24.al1; OPB.31; OPB.43; OPB.44.al2; LaLPE.15; LaLAT.10.al1; LaLAT.10.al2; LaLAT.10.al7; LaLAT.11.al1; OAT.26.al1; OAT.30.al1; OAT.30.al1bis

### **Erwägungen**

#### **E. 6**

6) Dans un deuxième grief d'ordre formel développé dans leur réplique, les recourants invoquent une violation par le Grand Conseil du principe de collaboration à l'établissement des faits. a. La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est cependant pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C\_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2 ; ATA/792/2012 du

20 novembre 2012 consid. 6a). b. En l'espèce, le Grand Conseil n'a certes pas précisé à côté de chaque allégué l'offre de preuve correspondante, ce que les dispositions régissant la procédure administrative n'exigent pas. Il a transmis à la chambre administrative l'intégralité de son dossier, qui était à disposition des recourants pour consultation. Tous les faits allégués par le Grand Conseil se retrouvent dans ce dossier. L'autorité intimée a ainsi respecté son devoir de collaboration à l'établissement des faits. Mal fondé, ce grief sera écarté.

#### **E. 7**

7) a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA). b. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (office fédéral de l'aménagement du territoire, Études relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT - RS 700], 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de céans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/557/2015 du 2 juin 2015 consid. 4 et les références citées). c. Par ailleurs, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479 consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/557/2015 précité ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). À cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 du 22 mars 2010 ; 1C\_161/2008 du 15 juillet 2008 consid. 2.2 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3). La chambre de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/397/2009 précité ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif [dont les compétences ont été reprises par la chambre de céans] en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000 I p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3<sup>ème</sup> journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Elle ne peut en particulier revoir le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre, et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011).

#### **E. 8**

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

LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT). 9) a. À teneur de l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi (al. 1). Les zones instituées à l'alinéa 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2). b. Parmi les zones ordinaires figurent notamment les zones à bâtir (art. 19 al. 1 à 7 LaLAT), la zone agricole (art. 20 et 21 LaLAT), la zone de bois et forêts (art. 23 LaLAT) et les zones de verdure et de délasserment (art. 24 et 25 LaLAT). Les trois premières zones à bâtir sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 19 al. 1 LaLAT). En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit : la 1 ère zone comprend les quartiers de la Ville de Genève qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications (let. a), la 2 ème zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus (let. b) ; la 3 ème zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée (let. c). La 4 ème zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements (art. 19 al. 2 LaLAT) et la 5 ème zone est une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT). Les zones industrielles et artisanales (art. 19 al. 4 LaLAT), la zone ferroviaire (art. 19 al. 5 LaLAT), la zone aéroportuaire (art. 19 al. 6 LaLAT) et les zones d'activités mixtes sont également des zones à bâtir. c. Les zones de développement ne sont pas soumises à la même réglementation que les zones ordinaires. À teneur de l'art. 12 al. 4 LaLAT, les zones de développement se définissent comme suit : « En vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. Le Grand Conseil peut créer des zones de développement vouées à des affectations spécifiques qui précisent celles visées aux art. 19, 30 et 30A ou au besoin s'en écartent. À l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'État peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue ». Selon l'art. 30 LaLAT, les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 (LZIAM - L 1 45), cette dernière n'étant pas pertinente en l'espèce. La LGZD fixe les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone. Le Conseil d'État peut également autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1). Toutefois, en application de l'art. 2 al. 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le

Conseil d'État d'un PLQ au sens de l'art. 3, assorti d'un règlement (let. a) et des conditions particulières applicables au projet (let. b).

#### **E. 10**

10) Dans un premier moyen, les recourants invoquent la prétendue absence de justification de la modification des limites de zones litigieuses, pour deux motifs, soit l'absence de modification sensible des circonstances nécessaires à l'adaptation du plan d'affectation du sol, ainsi que la violation des principes de stabilité en lien avec la garantie du droit à la propriété et de proportionnalité. a. À teneur de l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 LAT). Ce dernier alinéa a été repris au niveau cantonal par l'art. 13A al. 1 LaLAT, selon lequel si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans seront réexaminés et, si nécessaire, adaptés. Ces dispositions tendent à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (ATF 144 II 41 consid. 5.1 ; 128 I 190 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_387/2016 du 1<sup>er</sup> mai 2017 consid. 4.2 ; ATA/473/2009 du 29 septembre 2009 consid. 7). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b). De manière générale, on considère que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants (Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre MOOR/Alexander RUCH, Commentaire de la LAT, 1999, ad art. 21 p. 14). Le Tribunal fédéral a cependant posé le principe très clair selon lequel les propriétaires ne sauraient déduire de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à leur bien-fonds en vertu d'un plan d'affectation (ATF 123 I 175 consid. 3a). D'autres acteurs, comme les propriétaires ou habitants voisins, peuvent aussi avoir intérêt au maintien d'affectations qui, par exemple, les préservent des nuisances (Heinz Aemisegger/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, 2016, ad art. 21 p. 665-666). Les plans doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b). De façon générale, il y a lieu de reconnaître que les circonstances se sont sensiblement modifiées lorsque l'on pouvait raisonnablement estimer que la collectivité aurait pris des décisions différentes si elle avait été confrontée à ces circonstances au moment où elle s'est déterminée (Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre MOOR/Alexander RUCH, op. cit., ad art. 21 p. 14). b. En l'espèce, le Grand Conseil relève que l'incorporation en zone agricole de l'essentiel des parcelles concernées par le projet de modification des limites de zones, dont la parcelle n° 2'149, remonte au 19 décembre 1952, lors de l'adoption de la loi complétant l'art. 13 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940 (aLCI). À cette occasion, la 5<sup>ème</sup> zone a été séparée en une zone agricole (zone 5B) d'une part, et une zone destinée aux villas (zone 5A) d'autre part. Comme l'a retenu la chambre administrative, alors Tribunal administratif, dans l'ATA/323/2001 du 15 mai 2001 cité par l'autorité intimée, il y a lieu d'admettre que la situation du logement à Genève s'est sensiblement modifiée depuis cette date, au sens de l'art. 21 LAT, et que le secteur en cause peut être adapté à ce changement par le biais d'une modification du plan d'affectation (ATA/323/2001 précité consid. 7). En particulier, le PDCn 2030 a depuis identifié Bernex comme l'un des potentiels majeurs à

l'échelle du canton, principalement en termes de production de logements et d'emplois, confortant Bernex comme centre régional en extension sur la zone agricole. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la nécessité de répondre à la crise du logement, toujours existante à Genève, en mettant en œuvre les objectifs du PDCn 2030 constitue un changement de circonstances justifiant le réexamen et l'adaptation du régime des zones portant sur les périmètres concernés, ce d'autant plus que le régime actuel date d'il y a plus de cinquante ans. De même, l'on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent que leur intérêt au maintien du régime de zone applicable en vigueur prévaudrait sur tout intérêt public invoqué par les autorités. Comme justement relevé par les intimés, l'adoption de la loi litigieuse permettra de densifier les parcelles concernées et de construire des bâtiments destinés principalement au logement, et d'atteindre ainsi le but d'intérêt public poursuivi – à savoir d'augmenter le nombre de logements répondant aux besoins de la population conformément aux objectifs du PDCn 2030. Quant aux arguments des recourants relatifs à l'absence d'étude faite s'agissant de la possibilité d'un axe hors localité ou d'une tranchée couverte en lieu et place du futur boulevard des Abarois, ils ne sont, en l'état, pas pertinents. En effet, le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT, et non un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT. Il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc. ; ATA/642/2004 du 24 août 2004 consid. 5). Ces arguments ne pourront donc être invoqués que dans le cadre d'une éventuelle procédure de recours contre le(s) projet(s) de PLQ qui concrétiseront les objectifs de la zone. À ce stade, il suffit de constater que tant la DGT que le SABRA ont émis des préavis favorables à l'avant-projet de plan de modification de limites de zones. Par ailleurs, le fait que l'étude d'alternatives au boulevard des Abarois constituait l'un des dix-sept points intangibles invoqués par la commune de Bernex comme condition à l'approbation du PDQ n° 29'948 est sans pertinence. À cet égard, la chambre administrative relèvera que la commune de Bernex n'a pas formé recours à l'encontre du projet de modification de limites de zones querellé. Mal fondé, ce grief sera écarté.

## **E. 11**

11) Dans un deuxième grief au fond, les recourants invoquent une violation des normes fédérales de protection de l'environnement. Ils soutiennent que les autorités compétentes auraient dû soumettre à la commune de Bernex un rapport démontrant que les plans d'affectation étaient conformes aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, au sens de l'art. 47 OAT. a. Aux termes de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. b. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise par l'art. 25a LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3 ; Pierre TSCHANNEN, *Umsetzung vom Umweltrecht in der*

Raumplanung, DEP 2005 p. 423 ; Raymond MUGGLI, Umweltprüfung vor der Projektierung, DEP 2004 p. 451). Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation (Raymond MUGGLI, op. cit., DEP 2004 p. 453). Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit en outre indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan augmentent ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité ; Martin PESTALOZZI, Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung, DEP 2000 p. 775). Dans plusieurs cantons, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan (par son organe délibérant ou par son assemblée des citoyens). Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision communale doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2). Selon le Tribunal fédéral, ce rapport n'a pas la même fonction dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, que dans les cantons où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter les plans d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_17/2008 précité consid. 2.3.2). c. Dans le canton de Genève, les autorités communales n'ont pas la compétence d'adopter les plans d'affectation. Cette compétence relève exclusivement des autorités cantonales. Les plans d'affectation généraux, soit les plans de zones, sont en principe adoptés par le Grand Conseil (art. 15 ss LaLAT). Dans deux arrêts ayant trait à des plans d'affectation spéciaux (à savoir des PLQ), la chambre administrative a relevé qu'à Genève, l'importance du rapport prévu par l'art. 47 al. 1 OAT était moindre, dès lors que le Conseil d'État, autorité compétente pour adopter le plan, avait la possibilité de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument. L'absence d'un tel plan n'emportait dès lors pas violation de cette disposition, les PLQ litigieux n'ayant pas été présentés par les communes, mais élaborés par le département cantonal compétent ( ATA/692/2014 du 2 septembre 2014 consid. 14 ; ATA/735/2014 du 16 septembre 2014 consid. 4b). d. En l'espèce, comme l'a à juste titre relevé l'autorité intimée, la modification des limites de zone litigieuse n'est pas d'initiative communale, mais a été élaborée par le DALE. Il n'y avait dès lors pas besoin d'établir un rapport au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité cantonale ayant entièrement diligenté toute la procédure d'élaboration du plan en requérant tous les préavis techniques nécessaires, puis en soumettant ledit plan à l'enquête publique. Le département n'était ainsi pas tenu de fournir de rapport au Grand Conseil, et encore moins à la commune de Bernex, comme le soutiennent les recourants. Il importe dès lors peu de savoir si le rapport élaboré par la CAC le 25 avril 2017 pourrait ou non faire office de rapport au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, un tel rapport n'étant pas exigé par la loi dans le cas d'espèce. Le grief de violation de l'art. 47 OAT sera donc écarté.

## **E. 12**

12) Les recourants estiment également que les autorités compétentes auraient dû prendre en considération les nuisances d'ordre environnemental qu'engendrerait le projet au stade de la

planification générale déjà. Ils citent à cet égard l'art. 12 al. 1 let. b et c de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01), et deux arrêts du Tribunal fédéral (arrêts du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 ; 1A.56/1999 du 31 mars 2000). a. Selon l'art. 11 al. 1 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Les émissions sont limitées par l'application : des prescriptions en matière de construction ou d'équipement et des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. b et c LPE). S'agissant spécifiquement de la protection contre le bruit, l'art. 22 al. 1 LPE prévoit que les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'al. 2, que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. L'art. 24 al. 1 LPE stipule par ailleurs que les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. b. Selon la jurisprudence de la chambre administrative, confirmée par le Tribunal fédéral, la zone de développement 3 se substituant à une zone agricole peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1P.264/1997 du 5 mars 1998 = SJ 1998 p. 641 consid. 2e). En effet, la délivrance d'une autorisation de construire y est subordonnée à celle d'un plan d'affectation spécial, soit un PLQ, conformément à l'art. 2 al. 1 LGZD (ATA/557/2015 précité consid. 5e). Par conséquent, une loi qui modifie les limites de zones en substituant de la zone de développement 3 à de la zone agricole ne crée pas de nouvelles zones à bâtir au sens de l'art. 24 al. 1 LPE. Elle constitue une mesure d'aménagement du territoire qui consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification (ATA/557/2015 précité consid. 5f ; ATA/197/2014 du 1 er avril 2014 consid. 15c ; ATA/712/2013 du 29 octobre 2013 consid. 10 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 13). c. Les prescriptions posées par les art. 22 LPE et 31 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41) ne sont en principe pas pertinentes au stade d'un plan d'affectation général. C'est au niveau des PLQ seulement ou à celui de la planification spéciale, lorsque celle-ci est suffisamment détaillée pour que puissent être appréhendées de manière précise les nuisances environnementales en résultant (arrêt du Tribunal fédéral 1P.166/1999 et 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 6 publié in RDAF 2000 I p. 427), que l'exigence du respect des valeurs limites d'émissions doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause (ATA/197/2014 du 1 er avril 2014 consid. 15c). Lors de l'adoption ou de la modification des plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT, l'art. 43 OPB impose à l'autorité d'exécution l'obligation de leur attribuer un degré de sensibilité (ci-après : DS ; art. 43 et 44 al. 2 OPB ; art. 15 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 20 octobre 1997 - LaLPE - K 1 70), lequel a pour fonction d'indiquer le niveau de protection de la zone contre les immissions sonores générées par des installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone (Anne-Christine FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, p. 219). d. En l'espèce, la mesure d'aménagement du territoire querellée classe la majorité des parcelles en zone de développement 3, zone de développement 4A, zone de développement 4A réservée à de l'équipement public et zone

de développement industriel et artisanal également destinée à de l'équipement public. Ce cas de figure n'est pas identique à ceux cités par les recourants : dans le premier arrêt du Tribunal fédéral cité, les autorités avaient substitué à une zone à bâtir existante une autre zone constructible (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité consid. 1.3). Dans le deuxième, le recours était dirigé contre une décision approuvant des plans d'affectation spéciaux, précis à tel point qu'ils permettaient d'appréhender les problèmes de trafic, et devant ainsi répondre aux exigences de la protection de l'environnement (arrêt du Tribunal fédéral 1A.56/1999 précité consid. 6a). Le plan de zone querellé consiste dans le cas d'espèce en un changement d'affectation qui, au vu de la jurisprudence susmentionnée, n'est pas visé par les exigences du respect des valeurs de planification. À teneur de l'art. 3 de la loi 11'980, et conformément aux art. 43 et 44 OPB, le DS II a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones de verdure. Le DS III a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones de développement 3, de la zone de développement 4A et de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public. Enfin, le DS IV a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement industriel et artisanal. Comme l'a à juste titre relevé l'autorité intimée, c'est au stade ultérieur de la planification spéciale (PLQ) ou des autorisations de construire que le respect des valeurs de planification devra être garanti. Cela ressort d'ailleurs du préavis émis par le SABRA le 18 juin 2015 : ledit service a relevé que les recommandations en matière de protection contre le bruit, énoncées dans l'exposé des motifs, devraient être traduites dans les prochaines phases (PLQ et autorisations de construire). Ainsi, sous réserve des mesures à prévoir dans les PLQ, le projet de modification des limites de zones était en l'état conforme aux exigences de l'OPB. S'agissant de la problématique de l'air, il a également indiqué que le calcul des émissions polluantes devrait être réalisé au stade des PLQ, soit dès que les sources seraient quantifiées. Par conséquent, le service compétent a effectué un contrôle prima facie relatif aux potentielles nuisances d'ordre environnemental, et indiqué que le projet était en l'état conforme aux exigences légales. Au stade de la planification générale, ce contrôle est suffisant. À cet égard, il sied de relever que les recourants ne contestent pas le contenu du préavis du SABRA et n'avancent pas non plus d'arguments permettant de s'en écarter. Mal fondé, le grief de la violation des normes fédérales de protection de l'environnement doit donc être écarté.

## **E. 13**

13) Les recourants invoquent ensuite une prétendue violation des principes de coordination, de concordance, et d'économie de procédure. La modification de limites de zones s'inscrirait dans un horizon temporel incohérent, le plan d'affectation ayant été adopté avant le PDQ n° 29'948. a. À teneur de l'art. 10 al. 1 LaLAT, le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le PDCn. Le PDQ est défini comme un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'article 19 LAT (art. 10 al. 2 LaLAT). Conformément à l'alinéa 7 de cette même disposition, le département vérifie que le PDQ est conforme notamment au PDCn. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal adopte le plan sous forme de résolution, dans un délai de nonante jours. Le Conseil d'État statue dans un délai de soixante jours à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non conformes. S'agissant des plans d'affectation du sol, l'art. 11 al. 1

LaLAT prévoit que conformément à l'art. 2 al. 3, les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du PDCn, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDCn et à son concept de l'aménagement cantonal. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé. b. Ainsi, si les dispositions sur les plans directeur localisés (art. 10 LaLAT), précèdent dans la loi celles relatives aux plans d'affectation du sol (art. 11 LaLAT), cela ne signifie pas, comme le soutiennent les recourants, que l'adoption d'un PDQ doit précéder toute planification du sol. En effet, l'art. 11 al. 1 LaLAT prévoit explicitement que l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé. Rien n'empêchait donc les autorités de mener en parallèle les procédures d'adoption du PDQ et du projet de modification des limites de zones querellé. À cet égard, il sied de relever que le PDQ n° 29'948 a été accepté par les conseils municipaux de Confignon et Bernex les 6 et 13 décembre 2016 et approuvé par le Conseil d'État le 26 avril 2017. La loi querellée a été formellement adoptée le 11 mai 2017, soit quinze jours après. Mal fondé, ce grief sera également rejeté.

#### **E. 14**

14) Les recourants soutiennent enfin que la modification des limites de zones litigieuse ne préserverait pas les SDA. a. En vertu de l'art. 26 al. 1 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Conformément à l'alinéa 3 de cette disposition, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé. Selon l'art. 30 al. 1 OAT, les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles ; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. En vertu de l'art. 30 al. 1 bis OAT, des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) ; et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). b. Comme susmentionné au consid. 12b, la zone de développement 3 se substituant à une zone agricole peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Par conséquent, une loi qui modifie les limites de zone en substituant de la zone de développement 3 à de la zone agricole ne crée pas de nouvelles zones à bâtir. Elle constitue une mesure d'aménagement du territoire qui consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification. c. En l'espèce, en classant la majorité des parcelles en zone de développement 3, zone de développement 4A, zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, zone de développement industriel et artisanal également destinée à de l'équipement public, le projet de modification de limites de zones querellé ne crée pas de nouvelles zones à bâtir. Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité intimée a considéré que la mesure d'aménagement du territoire querellée consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par les exigences de l'art. 30 al. 1 bis OAT, cette disposition ne s'appliquant que s'il s'agit de classer des SDA en zone à bâtir. Contrairement à ce que soutiennent les recourants dans leur réplique, le fait que cette disposition ne s'applique pas à ce stade ne signifie pas qu'un blanc-seing est délivré aux autorités dans la planification générale. En effet, lesdites autorités se sont assurées que le plan de modification de limites

de zones est conforme au PDCn 2030. Cela ressort du rapport du 25 avril 2017 de la CAC, chargée d'étudier le projet de loi. Elle y relève en pages 45 et 50 que le plan visé à l'art. 1 du projet de loi est conforme au PDCn 2030, dès lors qu'il figure parmi planifications expressément listées en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030. Cette emprise agricole a donc été validée par le Conseil fédéral. Ledit rapport d'examen précise que ces planifications – dont celle objet du présent litige – pourront être mises en vigueur d'ici à la prochaine adaptation du PDCn 2030, sous réserve du respect de l'art. 30 al. 1 bis OAT. Comme précédemment mentionné, l'utilisation optimale de ces SDA, au sens de l'art. 30 al. 1 bis let. b OAT, ne pourra être mesurée qu'au moment de l'adoption du PLQ subséquent, qui matérialisera les objectifs des zones créées par le projet de loi querellé. Mal fondé, ce grief sera également écarté.

**E. 15**

15) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.

**E. 16**

16) Le présent arrêt au fond rend la demande de restitution de l'effet suspensif sans objet.

**E. 17**

17) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

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