

GE_GERICHTE A/3702/2019 vom 4. August 2020

GE Cour de justice, 2020-08-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3702_2019

FR: GE_GERICHTE A/3702/2019 du 4 août 2020

IT: GE_GERICHTE A/3702/2019 del 4 agosto 2020

Erwägungen

E. 2

de zone à protéger. Contrairement à ce que prétendaient les recourants, la sauvegarde du domaine de la Malvande tel qu'il existait pourrait être assurée par le projet de plan de site. Le plan de site inclurait les annexes, qui n'étaient pas comprises dans le périmètre de zone à protéger en bordure du lac, et fixerait des mesures précises de préservation des vues, ce que ne faisaient ni la LPRLac ni l'inscription à l'inventaire des trois bâtiments du domaine de la Malvande. Dans la mesure où la CMNS avait préavisé favorablement, l'audition de l'Association Patrimoine Suisse Genève requise par les recourants n'était pas nécessaire, étant précisé que cette dernière n'avait pas souhaité recourir contre la loi litigieuse alors même que son opposition avait été déclarée recevable par le Grand Conseil. Les griefs des recourants portant sur la destruction des espaces naturels, l'augmentation du trafic, la hauteur des futurs bâtiments et l'incorporation de la parcelle n° 936 propriété de la commune n'étaient pas pertinents à ce stade, le plan d'affectation n'étant pas un plan de site et ne contenant aucune planification de détail, ni une autorisation de construire. Ces éléments devaient, de jurisprudence constante, être examinés dans le cadre des solutions d'aménagement de détail envisagées par les projets concrets soumis à autorisation de construire. Le Grand Conseil avait pleinement respecté le PDCn 2030 mis à jour et avait suivi les préavis favorables de toutes les instances concernées et de tous les offices cantonaux chargés de l'environnement et des transports. Il avait ainsi procédé à une pesée d'intérêts et à une évaluation globale qui ne pouvaient être assimilées à la poursuite d'intérêts privés. Les griefs des recourants portant sur la violation de l'OPAM n'étaient pas recevables et étaient au surplus infondés. L'évaluation du risque lié à une installation à risque au sens de l'art. 10 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) se ferait à l'occasion de la planification spéciale, soit des plans localisés de quartier (ci-après : PLQ) et plans de site. Au stade du plan d'affectation du sol général où la délivrance d'une éventuelle autorisation de construire est subordonnée à l'adoption préalable d'un plan d'affectation spéciale, un examen *prima facie*, permettant de s'assurer que les contraintes en matière de risques devraient pouvoir être respectées lors des phases ultérieures, était suffisant. Dans le cas d'espèce, le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SEN) ainsi que les CFF et Gaznat SA avaient été consultés lors de l'enquête technique de la modification des limites de zones querellée, et s'étaient déclarés favorables au plan de modification des limites de zones, sans remarques pour les CFF et Gaznat SA, et moyennant une investigation détaillée ultérieure si la population devait augmenter de manière significative l'ampleur des dommages et des risques pour le SEN. L'argument des recourants portant sur la proximité avec la future jonction autoroutière prévue par la carte n° 12 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, tombait à faux, car la loi n'imposait pas la réalisation d'une étude d'impact à ce stade de la procédure. À cela s'ajoutait que la jonction autoroutière n'était qu'au stade de l'information préalable, et qu'il

était difficile de tenir compte des effets précis de ce projet, dont les tenants et aboutissants n'étaient pas encore connus des autorités. Tout au plus pouvait-on constater que le projet n'était pas a priori incompatible avec la modification de zones querellée. L'argument des recourants relatif à une violation du PDCOM devait également être écarté. Le plan directeur communal n'avait de force obligatoire que pour la commune concernée et le Conseil d'État, mais il ne liait pas le Grand Conseil, qui n'était pas une autorité administrative, mais législative, ce qui lui donnait le pouvoir de s'écarter par une loi d'un PDCOM, et pour autant qu'il dispose de motifs pour une modification. Cela étant, le PDCOM de la commune de Pregny-Chambésy désignait le secteur de la Malvande comme un périmètre où des activités administratives et des services compatibles avec l'habitat pourraient être admis de cas en cas, et évoquait, plus au nord, un projet de résidence hôtelière qui participerait également à cette dynamique de diversification. Infondé, le recours devait être rejeté. 24) Le 31 janvier 2020, les recourants ont répliqué. Si une modification des circonstances devait être retenue, elle devrait l'être en faveur de la protection accrue du domaine de la Malvande. Une photo prise depuis le lac montrait qu'en cas d'admission du projet de loi une série de bâtiments de 15 m de haut remplaceraient dans le parc de somptueux arbres, ne s'intégreraient aucunement dans le paysage des rives du lac et dénatureraient profondément un paysage dont la protection était précisément l'objet de la LPRLac. Le remplacement du régime de la LPRLac par celui d'une zone 4A et de l'adoption d'un plan de site permettrait aux propriétaires des parcelles de construire avec une densité et une hauteur bien supérieures à celles prévalant dans le régime actuel, ce qui bafouait les objectifs de la LPRLac. Les intentions des propriétaires ne pouvaient être considérées comme une modification des circonstances. La gare de Chambésy existait depuis de très nombreuses années, avec une desserte tous les quarts d'heure antérieurement à la mise en oeuvre du réseau Léman Express. Un plan de site était certes une zone protégée au sens de l'art. 17 al.1 LAT, mais il avait aussi et surtout pour but d'accroître la densité et le volume des gabarits constructibles. La loi contestée n'imposait pas d'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) maximal de 0.6. Les trois bâtiments du domaine de la Malvande, inscrits à l'inventaire, ne nécessitaient pas la protection d'un plan de site, ni des mesures précises de préservation des vues, celles-ci étant préservées par l'interdiction de modifier le cadre végétal existant. Quand bien même le plan de site devrait être considéré comme une mesure de remplacement suffisante, la parcelle n° 936 propriété de la commune de Pregny-Chambésy et hébergeant le musée de la fondation Heim n'était pas incluse dans le périmètre du projet de plan de site n° 29999 et était ainsi privée de protection. En vertu du devoir de coordination imposé par l'art. 25a LAT, le projet de loi et le plan de site auraient dû être adoptés simultanément, et l'autorité aurait dû prendre en compte tous les éléments du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui se trouvaient objectivement en relation les uns avec les autres. Les arguments des recourants devaient donc être pris en compte à ce stade de la planification déjà. Le projet de RI Realim SA était suffisamment concret et détaillé à ce stade, vu l'adoption en cours du plan de site, pour qu'on puisse déterminer que deux cents logements environ, cent emplois et quatre cents places de parking environ correspondaient à une augmentation de la population susceptible d'augmenter de manière significative l'ampleur des dommages et des risques. Quant à la jonction autoroutière, il s'agissait de celle relative à la construction de la traversée du lac, qui se trouvait au stade de la coordination en cours et non de l'information préalable, ce qui justifiait la mise en oeuvre d'une étude d'impact. Les recourants ont persisté dans leurs conclusions en annulation de la loi, et ont repris et développé pour le surplus

l'argumentation présentée dans leur recours, sur laquelle il sera en tant que de besoin revenu dans la partie en droit. 25) Le 4 février 2020, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées. EN DROIT 1) Le recours est dirigé contre la loi n° 12148 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Pregny-Chambésy (création d'une zone 4A destinée à un établissement hôtelier, à des activités administratives et à l'habitat) et modifiant le périmètre de protection générale des rives du lac autour du domaine de la Malvande. Cette loi, adoptée par le Grand Conseil le 7 juin 2019, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 LaLAT. 2) Selon l'art. 35 LaLAT, la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à l'art. 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative (al. 1). Le délai pour recourir est de trente 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). La loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) est applicable pour le surplus (al. 5). La loi modifiant les zones équivaut à un plan d'affectation. En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente et est donc recevable de ces points de vue. 3) Selon l'art. 35 al. 4 LaLAT, le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée. En l'occurrence, tous les recourants ont formé opposition contre la modification de zones litigieuse, de sorte que le recours est recevable de ce point de vue également. 4) La qualité pour recourir de certains recourants est mise en doute par l'intimé. a. À teneur de l'art. 60 let. b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011). S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/197/2014 précité ; 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). 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). Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. L'art. 35 al. 3 LaLAT dispose que les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir. Une association peut également recourir pour la défense des intérêts de ses membres si elle remplit les conditions du recours corporatif. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, ces conditions sont au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; et enfin que chacun de ses

membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 134 II 120 consid. 2 ; 133 V 239 consid. 6 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 ; ATA/599/2013 du 10 septembre 2013 consid. 4 ; ATA/49/2013 du 29 janvier 2013 consid. 2 ; ATA/532/2012 du 21 août 2012 consid. 2b ; ATA/440/2012 du 26 juillet 2012 consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3^{ème} éd., 2013, n. 2113 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2010, n. 1787 ; René RHINOW et al., Öffentliches Prozessrecht, 2^{ème} éd., 2010, n. 1570 ; François BELLANGER, La qualité de partie à la procédure administrative in : Les tiers dans la procédure administrative, Genève-Zurich-Bâle 2004, pp. 33-55, p. 45 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 492). b. En l'espèce, les recourants sont propriétaires de parcelles à proximité immédiate du projet litigieux, et ils ont participé à la procédure d'opposition. Leur qualité pour recourir doit ainsi être reconnue. S'agissant des associations, fondée en 2017, l'association des chemins Champ-de-Blé et Vengeron a pour but statutaire la défense des copropriétaires riverains des deux chemins. Elle n'a pas fourni la liste de ses membres, mais ses quatre fondateurs habitent le long de l'un de ces chemins. L'association des copropriétaires du chemin William-Barbey, fondée en 1992, a pour but de défendre ses membres et d'être un interlocuteur des autorités communales notamment. La qualité de membre est subordonnée à un titre de propriété au chemin William-Barbey. Les chemins du Champ-de-Blé et du Vengeron jouxtent le périmètre, tandis que le chemin William-Barbey forme une boucle dont les extrémités jouxtent le périmètre, et contient des parcelles distantes pour la plupart de moins de 150 m. Les associations ont participé à la procédure d'opposition. Les associations ne poursuivent pas de but idéal au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT et leur qualité pour recourir sera niée sous l'angle de cette disposition. La question de savoir si les quatre conditions cumulatives au recours corporatif sont réunies pour chacune des deux associations pourra souffrir de rester indéterminée compte tenu de ce qui suit.

5) Les recourants réclament l'audition des représentants de l'Association Patrimoine Suisse Genève ainsi qu'un transport sur place. a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1 ; 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 ; 138 V 125 consid. 2.1 ; 137 II 266 consid. 3.2 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 ; 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_544/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.1 ; 1C_582/2012 du 9 juillet 2013 consid. 2.1 et les arrêts cités). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 136 I 229 consid. 5.3 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine ; 124 I 208 consid. 4a et les arrêts cités). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du

recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 ; 138 IV 81 consid. 2.2 ; 134 I 83 consid. 4.1 et les arrêts cités). b. En l'espèce, le dossier contient de nombreuses illustrations et plans, ainsi que l'ensemble de l'argumentation déployée et des pièces versées par les parties. Les qualités géographiques et juridiques de la zone concernée ressortent en outre des plans du système d'information du territoire genevois (SITG, accessible en ligne à l'adresse <http://ge.ch/sitg>). La chambre administrative est ainsi en mesure de se représenter correctement la situation, de sorte qu'un transport sur place n'apparaît pas nécessaire. L'Association Patrimoine Suisse Genève quant à elle, si elle s'est exprimée durant l'enquête publique et a formé opposition, n'a par la suite pas recouru contre la loi. Sa position a été exprimée lors de la procédure d'opposition et elle est connue, de sorte que son audition, qui n'apparaît pas devoir apporter d'informations pertinentes qui ne figureraient pas déjà au dossier, ne sera pas ordonnée. Il ne sera par conséquent pas donné suite aux requêtes d'actes d'instruction des recourants. 6) 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 cependant 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 LAT, 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées ne laisse finalement à la chambre de céans qu'une marge d'appréciation limitée à l'excès ou l'abus de son pouvoir d'appréciation par le Grand Conseil (ATA/557/2015 du 2 juin 2015 consid. 4 et les références citées). c. Aux termes de l'art. 33 al. 2 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les plans d'affectation. Parmi les autorités chargées de cette tâche, l'une d'elles au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 2.1). L'autorité de recours au sens de l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement cantonal, peut également satisfaire aux exigences du droit fédéral (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 précité consid. 2.1). d. 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 précité ; 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^{ème} 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/495/2018 du 22 mai 2018 consid. 7c ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 9c).

7) La loi dont les recourants demandent l'annulation ordonne le déclassement en zone 4A de parcelles auparavant sises en zone 5A et modifie le périmètre de protection de la LPRLac. 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). À teneur de l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi (al. 1). Les zones instituées à l'alinéa 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2). Parmi les zones ordinaires figurent 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). S'agissant des zones à bâtir, 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 (ou zone 4A) est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements, mais elle peut aussi abriter des activités, si celles-ci ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 19 al. 2 LaLAT). 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. Quant à la zone de protection des rives du lac, instituée par la LPRLac, il s'agit d'une zone à protéger au sens des art. 17 LAT et 29 LaLAT. Elle ne prive pas pour autant les parcelles classées en zone 5 et situées dans son périmètre, de leur affectation en zone à bâtir (art. 7 a contrario LPRLac, notamment).

8) Les recourants reprochent en premier lieu au Grand Conseil d'avoir violé l'art. 21 al. 2 LAT, les conditions d'une modification des zones et du périmètre de protection de la LPRLac n'étant selon eux pas réunies en l'espèce. 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). En droit genevois, l'art. 13A al. 1 LaLAT est le pendant de l'art. 21 al. 2 LAT et dispose que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont 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 er 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 oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 5). 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. Il s'agit d'une obligation imposée à l'autorité chargée de la planification (arrêt du Tribunal fédéral 1C_636/2015 du 26 mai 2016 consid. 2.3.1). Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b). Elles sont notamment les suivantes : la durée de validité du plan, le degré de précision et de réalisation du plan, les motifs de modification, l'étendue de la modification requise et l'intérêt public y relatif (ATF 140 II 25 consid. 3.1 ; 128 I 190 consid. 4.2). L'art. 21 al. 2 LAT est une solution de compromis entre deux exigences contradictoires : d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales ; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique. La jurisprudence souligne que, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2). 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). L'écoulement du temps constitue souvent un facteur déterminant en faveur d'une

adaptation aux circonstances nouvelles. La chambre administrative a ainsi jugé que l'écoulement de vingt ans justifiait que le Grand Conseil modifie le périmètre de protection des rives du lac (ATA/805/2015 du 11 août 2015, consid. 16), ou encore que l'écoulement de douze ans suffisait pour ne pas privilégier la stabilité lorsqu'un nouveau zonage en bordure de l'Arve d'une parcelle en zone villas depuis les années 1960 et en zone à protéger depuis 1995 entendait répondre à la crise du logement (ATA/580/2007 du 27 novembre 2007 consid. 3.b). b. En l'espèce, l'intimé a souligné que les parcelles concernées étaient classées en zone 5A depuis 1952, et que depuis cette époque les trois bâtiments de la Malvande avaient été inscrits à l'inventaire (1987), inclus en partie dans le périmètre de protection (constructible avec IUS de 0.2) de la LPRLac (1992), objet de projets immobiliers successifs (2002, 2003 et 2007), intégrées dans le PDCom et le PDCn comme périmètre où des activités administratives et de services compatibles avec l'habitat pourraient être admises (2007), intégrées dans un avant-projet de loi créant une zone 4A préavisé favorablement par la CMNS (2009), puis dans un plan de site (2016) et dans le projet de loi modifié (2017), et ce alors que le PDCn 2030 avait été adopté en 2013 puis mis à jour en 2019 suite à l'entrée en vigueur de la LAT modifiée en 2014, avec l'objectif, pour le périmètre considéré, d'une densification modérée avec indice de densité (ci-après : ID) minimal de 0.8 à 1 pour les noyaux suburbains. La rigueur des réglementations sur la protection des rives avait quant à elle été atténuée par la jurisprudence. L'autorité intimée n'a commis ni excès ni abus de son pouvoir d'appréciation en considérant pour le cas d'espèce qu'en 67 ans, soit entre 1952 et 2019 pour la zone 5, et depuis 1992 pour le périmètre de protection de la LPRLac, les circonstances s'étaient sensiblement modifiées. Le grief des recourants relatifs à l'absence de modification sensible des conditions sera donc rejeté. 9) Les recourants jugent la révision en 2019 du PDCn 2030 « particulièrement opportune ». Le rapport du Conseil d'État du 5 septembre 2018 à l'appui de la révision du PDCn 2030 invoquait la modification et l'entrée en vigueur de la LAT en 2014, laquelle avait « astreint le canton à entreprendre, en 2014 et 2015, des travaux complémentaires dans le cadre de l'approbation de son plan directeur Genève 2030, pour que le document soit adopté en conformité avec la nouvelle loi. En effet, les cantons sont tenus d'adapter leurs plans directeurs dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT révisée [...] Une mise à jour du document a donc été engagée à l'automne 2015, visant principalement à lever les réserves de la Confédération. Elle est ciblée sur trois grands thèmes : le dimensionnement de la zone à bâtir et l'urbanisation vers l'intérieur, la protection des SDA, la coordination urbanisation-transport et l'articulation avec le projet d'agglomération. Elle donne, en outre, l'occasion d'adapter le contenu et la forme du document aux directives de 2014, d'actualiser son contenu et d'introduire des compléments répondant à des enjeux cantonaux [...] » (rapport, pp. 4 et 5, consultable à l'adresse <https://www.ge.ch/document/10991/telecharger>). La modification apparaît ainsi dictée par la modification de la LAT, de sorte que le grief des recourants ne saurait être retenu. 10) Les recourants contestent que le déclassement serait conforme au PDCn 2030 révisé. L'intimé soutient que l'examen de l'opportunité d'un acte de planification s'opère au stade de l'opposition et que les griefs relatifs à l'opportunité ne sont pas recevables devant la chambre administrative. Cette question pourra rester ouverte vu ce qui suit. a. Les recourants observent d'abord que le périmètre objet de la procédure est isolé et distant du centre urbain. Selon le rapport du Conseil d'État, « la mesure A03, qui prolonge une politique menée par le canton depuis 1984, concerne plusieurs secteurs déjà occupés par des villas, bien desservis par les transports publics, situés en périphérie de la proche couronne

urbaine (au sud de l'aéroport, par exemple) ou le long des voies structurantes (de part et d'autre de la route de Chancy, par exemple). Ils représentent environ 11 % de la zone 5 actuelle. Cette mesure est à mettre en regard des vastes déclassements de la zone 5 opérés vers 1960, dont la densification se poursuit encore actuellement » (ibid., p. 8). La fiche A03 annexée au PDCn 2030 révisé promeut l'extension de la densification de la zone 5 par modification de zones, par création de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes. Les grands périmètres de la zone 5 situés à proximité des grands axes structurants et/ou en périphérie de la couronne urbaine peuvent être densifiés de manière différenciée, en fonction de la disponibilité des terrains, de la présence d'équipement, d'une desserte des transports en commun et des contraintes patrimoniales et environnementales. Le périmètre objet de la présente procédure se trouve à proximité de la gare CFF de Chambésy et d'un échangeur entre l'autoroute et la route de Lausanne reliant Genève à Versoix, auquel pourrait encore être attachée à l'avenir la traversée routière du lac. De l'autre côté de l'autoroute se trouve une zone d'extensions urbaines à dominantes activités et équipement à l'horizon 2030, à doter d'une halte ferroviaire, et dont la planification est adoptée. Quelques kilomètres plus loin, l'autoroute est alignée sur le bout de la zone aéroportuaire. Situé sur la jonction de deux axes de transports, l'emplacement retenu en vue d'une modification de zones correspond donc aux objectifs du PDCn 2030 révisés, et figure d'ailleurs, avec la mention « réglé » dans la liste des sites concernés par la fiche A3 (fiche A3, ch. 5.12, p. 90, consultable sur le site https://ge.ch/geodata/SIAMEN/PDCn_maj1/PDCn_02b_FichesA_GC.pdf). Le grief des recourants relatif à la non-conformité avec le PDCn 2030 révisé n'est pas fondé. b. Les recourants soutiennent ensuite que la densité permise par la réaffectation entraînera des nuisances. La création de deux cents logements et cent emplois aurait un impact énorme sur le site, notamment en matière de trafic. Les logements, soustraits au contrôle de l'État, ne répondraient pas à un besoin d'intérêt général. Les recourants évoquent le plan de site, objet d'une procédure parallèle. L'intimé relève à juste titre que le contrôle des loyers n'est qu'un objectif général, pouvant connaître des exceptions induites par le respect d'autres critères comme par exemple le respect du paysage, du patrimoine bâti et des sites naturels. La pesée d'intérêts fine à laquelle l'intimé a procédé, et qui tient compte de la nécessité de préserver les trois bâtiments du domaine inscrits à l'inventaire ainsi que de préserver les vues, et qui a conduit au choix d'une zone ordinaire 4A et à l'exclusion d'une zone de développement dont la forte densité serait incompatible, n'apparaît pas procéder d'un excès ou d'un abus de son pouvoir d'appréciation. La localisation du périmètre à proximité d'une halte CFF desservie au quart d'heure et le fait que l'accès routier au périmètre se fera exclusivement par le bas, soit un embranchement sur la route de Lausanne reliant Genève à Versoix, relativise par ailleurs le grief des recourants concernant les nuisances induites par le trafic, et permet au contraire de considérer que le projet s'inscrit dans les objectifs de la fiche A03. L'intimé rappelle à juste titre que le périmètre figure bien dans la catégorie « quartier mixte » et non pas dans la catégorie « quartier à dominante activités et équipements ». Ces griefs sont donc infondés. c. Les recourants se plaignent que le site sera défiguré. Ils évoquent le plan de site, objet d'une procédure parallèle. Ledit classement du périmètre en zone 4A aura pour effet que la délivrance d'autorisations de construire sera subordonnée à l'adoption préalable d'un plan de site, ce qui correspond à un régime de protection général (cf. art. 17 al. 1 LAT). La CMNS est consultée lors de l'adoption du plan de site, et une protection juridique est assurée tant lors de l'adoption du plan de site que lors de la délivrance des autorisations. Les reproches généraux sur les effets du déclassement apparaissent quoi qu'il en soit prématurés dans

l'examen du déclassement lui-même, et doivent être soulevés dans la procédure relative au plan de site ou lors de la délivrance des autorisations. Les griefs sont ainsi infondés. 11) Les recourants reprochent au déclassement de ne pas respecter le PDCom de Pregny-Chambésy.

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 PDCom est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes. Le PDQ est 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'art. 19 LAT (art. 10 al. 2 LaLAT). Le PDCom doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau PDCn par le Conseil fédéral (art. 10 al. 9 LaLAT). b. Selon l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé (soit les PDQ et les PDCom ; art. 10 al. 2 LaLAT) a force obligatoire pour les autorités communales et le Conseil d'État. 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. Ce dernier ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent dès lors former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Par cette disposition, le législateur a exprimé clairement sa volonté de donner à cet instrument une portée exclusivement politique et de laisser la sanction de son irrespect aux seules autorités politiques. Il ressort d'ailleurs de l'exposé des motifs y relatif que, selon la volonté du législateur, les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles, dépourvu d'effet juridique (ATA/74/2008 du 19 février 2008). 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 41/VIII 7360ss, not. 7366 ; ATA/595/2016 du 12 juillet 2016 consid. 6d ; ATA/556/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014). c. S'agissant des plans d'affectation du sol, l'art. 11 al. 1 LaLAT prévoit que conformément à l'art. 2 al. 3 LaLAT, 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. d. Dans l' ATA/397/2009 du 25 août 2009, la chambre administrative a considéré qu'il n'y avait aucune trace, ni dans la LaLAT, ni dans le PDCn, d'une règle qui prescrirait l'obligation d'adopter préalablement un PDQ, en particulier dans les plans d'aménagement concertés désignés par le PDCn, empêchant le Grand Conseil d'adopter un plan de zones en l'absence de PDQ. L'examen des travaux parlementaires ne permettait pas de retenir une autre solution. Cette interprétation fut ensuite formalisée par le Grand Conseil, le 3 avril 2009, par l'adoption de l'art. 11 al. 1 2^{ème} phr. LaLAT. Subsidiairement, la juridiction de céans a rappelé que quand bien même un plan directeur localisé aurait été adopté préalablement à la loi litigieuse, le Grand Conseil restait libre de s'en distancer, aux conditions de l'art. 10 al. 8 LaLAT (consid. 8 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 11 mars 2010). Dans l' ATA/632/2011 (précité), la chambre administrative a confirmé que le Grand Conseil n'était aucunement lié par l'existence d'un plan directeur

localisé, à la procédure duquel il ne participe d'ailleurs pas et qui porterait sur tout ou partie du périmètre dudit plan de zone, comme le Tribunal fédéral l'a lui-même admis (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 précité consid. 2.2). Cela ressortait clairement de l'art. 11 al. 1 2^{ème} phr. LaLAT, comme de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Quelles que soient les options d'aménagement prises à l'occasion d'un PDQ ou d'un PDCoM, le Grand Conseil pouvait s'en distancer lors de l'adoption d'une loi modifiant les limites de zones, ce d'autant plus lorsqu'il disposait d'un motif légitime pour ce faire consistant, dans le cas d'espèce, dans le respect du PDCn (consid. 14g). Dans l' ATA/806/2015 du 11 août 2015, la chambre de céans a confirmé que le Grand Conseil, qui n'est pas une autorité administrative mais l'organe législatif cantonal, n'était pas lié par un plan directeur localisé et pouvait s'en écarter par l'adoption d'une loi formelle modifiant les limites de zones du territoire cantonal. Elle a toutefois relevé que lors de la mise en oeuvre de la loi d'aménagement, le Conseil d'État, comme le département, devaient respecter le PDCoM. La conformité à ce document des constructions envisagées (par un PLQ notamment) ou autorisées pourrait alors être contrôlée par la juridiction de céans (consid. 15). Dans l' ATA/660/2018 du 26 juin 2018 (consid. 7), la chambre administrative a réaffirmé que le Grand Conseil pouvait s'écarter d'un PDCoM par l'adoption d'une loi formelle procédant à un déclassement, ce que le Tribunal fédéral a récemment confirmé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_416/2018 du 15 juillet 2019, consid. 4.3). Serait-il fondé, le grief est en toute hypothèse irrecevable. 12) Les recourants reprochent au déclassement de violer l'OPAM et ses directives. L'OPAM a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs (art. 1 al. 1) et s'applique notamment aux installations ferroviaires (art. 1 al. 2 let. c) et aux routes de grand transit au sens de l'ordonnance du 6 juin 1983 concernant les routes de grand transit, lorsqu'elles sont utilisées pour le transport ou le transbordement de marchandises dangereuses (art. 1 al. 2 let. d), étant réputé accident majeur tout événement extraordinaire qui survient dans une entreprise, sur une voie de communication ou sur une installation de transport par conduites et qui a des conséquences graves (art. 2 al. 4). Le détenteur d'une voie de communication est tenu de prendre toutes les mesures de prévention du risque (art. 3) et d'établir un rapport décrivant notamment la situation, le voisinage, les risques et les mesures de sécurité (art. 5 al. 2). En cas de risque inacceptable, des mesures de sécurité supplémentaires peuvent être imposées (art. 8). Les cantons tiennent compte de la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation ainsi que dans leurs autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. L'autorité d'exécution désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque. Avant que l'autorité compétente décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'al. 2, elle consulte l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque (art. 11a). Le Guide de planification publié en octobre 2013 par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC) et consacré à la coordination aménagement du territoire et prévention des risques majeurs (accessible à l'adresse https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/koordination_raumplanungundstoerfallvorsorge.pdf.download.pdf/coordinat ion_ amenagementduterritoireetpreventiondesaccidentsmaje.pdf), indique que « Lors de l'adaptation d'un plan d'affectation, il faut examiner la significativité du risque relatif au développement urbain envisagé dans l'optique de la prévention des accidents majeurs. La méthode présentée au chapitre 3 doit être appliquée lors d'une révision totale ou partielle du

plan d'affectation aussitôt que celle-ci touche un périmètre de consultation. Au moment où une adaptation du plan d'affectation de base est soumise à l'approbation, le contenu concret d'un projet d'une certaine envergure (détail des affectations, typologie de la construction) est souvent inconnu. Par conséquent, il peut se révéler judicieux d'inscrire uniquement les exigences les plus importantes dans le règlement sur les constructions et l'aménagement, et de ne régler l'affectation détaillée ainsi que l'implantation des constructions et les gabarits seulement dans le cadre d'une planification spéciale ultérieure. Dans ces cas, il est judicieux, en présence de potentiels de développement significatifs du point de vue des risques, de ne formuler au moment de l'adaptation du plan d'affectation de base que les principes de la prévention des accidents majeurs. L'examen concret des mesures nécessaires ne se fait alors qu'à la faveur de la procédure de planification spéciale » (pp. 22-23). La chambre administrative a jugé que l'évaluation du risque, déterminée par le genre d'activité, devait se faire lors de l'élaboration du PLQ (ATA/712/2013 du 19 octobre 2013 consid. 12). Cependant, si l'examen concret des mesures nécessaires peut se faire à la faveur de la procédure de planification spéciale, l'adoption d'une modification des limites de zones constitue toutefois une mesure d'aménagement du territoire qui impose à l'autorité de procéder à une évaluation ne serait-ce que sommaire des risques encourus et de formuler les principes de prévention des accidents majeurs à respecter lors des étapes de planification ultérieures, ce qui suppose la consultation du détenteur de l'installation (ATA/557/2015 du 2 juin 2015 consid. 6a). En l'espèce, le SEN, les CFF et Gaznat SA ont été consultés lors de l'enquête technique de la modification des limites de zones querellée, et se sont déclarés favorables au plan de modification des limites de zones, sans remarques pour les CFF et Gaznat SA, et sous réserve d'une investigation détaillée ultérieure si la population devait augmenter de manière significative l'ampleur des dommages et des risques pour le SEN. En l'absence de ces prescriptions de détail, lesquelles seront déterminées ultérieurement, le SEN ne peut se monter plus précis ou concret (ATA/557/2015 cité consid. 6b ; ATA/197/2014 du 1 er avril 2014 consid. 9b). Une première appréciation globale a donc été opérée par l'intimé. La future jonction de la traversée du lac n'avait quant à elle pas à être prise en compte ni à faire l'objet d'une étude d'impact. Même si elle est au stade de la coordination en cours, comme le soutiennent les recourants, l'intimé indique que les tenants et aboutissants du projet ne sont pas encore connus, et qu'on peut tout au plus constater qu'à ce stade il n'y a pas d'éléments qui en démontreraient l'incompatibilité avec la modification de zones discutée. Les exigences de l'art. 11a OPAM ont ainsi été respectées et le grief sera écarté. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté en tant qu'il est recevable. 13) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent (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.