

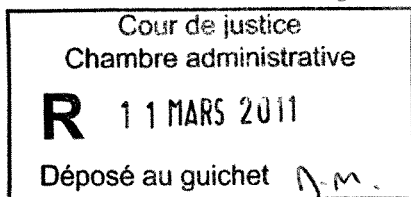


Genève, le 11 mars 2011

Présidence du Grand Conseil

PAR PORTEUR

COPIE



COUR DE JUSTICE
Chambre administrative
Rue du Mont-Blanc 18
Case postale 1956
1211 GENEVE 1

**Concerne : A/59/2011 Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle,
Mme [REDACTED] c/ la loi N° 10635, du 15 octobre 2010,
modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy
(création d'une zone de développement 3) à la route de la Chapelle**

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Juges,

Déférant à votre invite du 13 janvier 2011, nous vous communiquons ci-après, en double exemplaire, accompagnée d'un bordereau de pièces et dans le délai imparti, la détermination du Grand Conseil du canton de Genève, en réponse au recours cité en titre.

I. CONCLUSIONS

Vu les faits évoqués ;

vu les pièces produites ;

vu en droit la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci après LAT) ; la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT) ; la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA), ainsi que toutes autres dispositions applicables,

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève conclut à ce qu'il

PLAISE A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR DE JUSTICE

A la forme

- Prendre acte de ce que l'autorité intimée déclare s'en rapporter à justice en ce qui concerne la recevabilité du recours déposé par l'Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] (ci-après les recourants) contre la loi N°10635, du 15 octobre 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy (création d'une zone de développement 3) à la route de la Chapelle.

Au fond

- Rejeter le recours comme étant mal fondé ;
- Débouter les recourants de toutes autres ou contraires conclusions ;
- Condamner les recourants aux frais de la procédure.

II. EN FAIT

1. Les parcelles comprises dans le périmètre du plan N° 29175-543, visé à l'art. 1 de la loi de modification des limites de zones querellée, sont sises en 5^{ème} zone, entre la route de la Chapelle, le chemin du Gui et le centre de la voirie cantonale, sur la feuille n° 48 de la commune de Lancy, au lieu-dit « La Chapelle ». Ce périmètre correspond plus précisément au quartier de la Chapelle nord. Situé à proximité de la route de Saint-Julien, axe historique conduisant à l'entrée de la ville de Carouge, proche de la future liaison ferroviaire CEVA et de l'interface de transports publics du Bachet-de-Pesay, au carrefour des communes de Carouge, Lancy et Plan-les-Ouates, il est constitué de 32 parcelles privées dont cinq appartiennent à l'Etat de Genève et de quatre parcelles appartenant au domaine public cantonal.

(Pièces n° 1a et 1b)

2. Adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, le Plan directeur cantonal (ci-après PDC), a notamment pour objectif d'assurer le développement de l'agglomération, afin d'accueillir la population future du canton de Genève. Il identifie un certain nombre de mesures permettant de construire 32'000 logements, en créant de nouveaux secteurs pour l'habitation.

Le concept de l'aménagement cantonal du PDC, qui donne un cadre général à cet objectif, préconise de « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* » (objectif 2.12), ce qui implique d'alléger la pression de l'urbanisation sur les quartiers anciens et d'adopter une politique d'urbanisation diversifiée des quartiers périphériques. S'agissant de la 5^{ème} zone (villas), le concept reprend et développe le principe de la densification qui figurait déjà dans l'ancien concept de 1989, et préconise une utilisation plus intensive de la zone villas, notamment par le déclassement dans une zone à bâtir plus dense, permettant la réalisation d'immeubles de logement : « *En périphérie urbaine : en 5^e zone destinée aux villas, densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones; dans d'autres secteurs, encourager le recours à l'indice d'utilisation de 0,4; maintenir une faible densité dans les secteurs qui ont valeur de site. Dans des cas qui s'y prêtent, créer de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas* ».

L'objectif 2.12 du concept de l'aménagement cantonal du PDC, pour la partie qui concerne la 5^{ème} zone villas, est précisé par la fiche 2.03 du schéma directeur cantonal et son annexe.

En application de ces principes, la carte du schéma directeur cantonal du PDC, aussi bien dans sa version de 2001 que dans celle mise à jour en 2006, indique le quartier plus avant cité de « La Chapelle » nord parmi ceux, bâtis, de la 5^{ème} zone villas, voués à une « *densification de la 5^e zone (villas) par modification de zone sur terrains bâtis en villas* ». L'annexe à la fiche 2.03 de ce schéma directeur, tant dans sa version de 2001 que dans sa version mise à jour en 2006, le situe également parmi les « *modifications de zone en cours d'élaboration ou de procédure* ».

Ce même secteur figure également à l'intersection de deux périmètres d'aménagement coordonné (ci-après PAC) identifiés de manière très schématique par le schéma directeur cantonal du PDC (fiche 2.15 PAC La Chapelle - Les Sciens et fiche 2.20 PAC Acacias - Praille - Bachet).

3. Du 2 mai au 2 juin 2001, le département alors en charge de l'aménagement (ci-après le département) a mis à l'enquête publique le projet de plan de modification des limites de zones N° 29175-543, lequel se proposait de créer une zone de développement 3 d'une superficie de 37'873 m², incluant les chemins d'une surface approximative de 3'217 m² donnant accès au périmètre concerné. Cette enquête publique a suscité de nombreuses observations, dont celle de l'Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle, également signée par 579 personnes.
 4. Le 31 janvier 2002, le Conseil municipal de la commune de Lancy a émis un préavis défavorable à ce projet de modification des limites de zones. A la suite de cette délibération, la procédure d'adoption de ce plan de zone a été *de facto*, d'entente avec la commune, mise en suspens (et non pas abandonnée comme l'affirment à tort les recourants), au profit de l'avancement du PAC dit de « La Chapelle - Les Sciers », faisant l'objet de la fiche 2.15 du schéma directeur cantonal du PDC, concernant pour l'essentiel des terrains non bâtis sis en zone agricole, sur le territoire des communes de Lancy et Plan-les-Ouates et des procédures de planification obligatoire de mise en œuvre qui en découlent.
- (Pièce n° 3)
5. A la même période, en 2002, le département a commencé à élaborer le plan directeur de quartier (ci-après PDQ) N° 29298-529-543 portant sur le PAC La Chapelle - Les Sciers (fiche 2.15 du schéma directeur cantonal du PDC), destiné à garantir un aménagement de qualité et à instituer autant que possible un cadre pré-négocié, permettant ensuite de traiter les projets de construction de manière transparente et participative dans ce secteur.
 6. Du 8 septembre au 10 octobre 2003, le département a mis en consultation publique ledit projet de PDQ N° 29298-529-543, issu d'un long processus participatif impliquant tous les acteurs concernés.

Le périmètre de ce projet de PDQ se découpait en 10 secteurs et portait sur une surface totale de 259'215 m². Il était délimité, pour l'essentiel, au nord et à l'est, par les routes de la Chapelle et de Saconnex-d'Arve, à l'ouest, par l'autoroute de contournement, et au sud, par le hameau de Saconnex-d'Arve.

Pour l'essentiel, ce projet de PDQ prévoyait une urbanisation des terrains depuis la route de la Chapelle, le long de celle de Saconnex-d'Arve, en laissant subsister les jardins familiaux à leur emplacement actuel sur la commune de Plan-les-Ouates. Au nord, il prévoyait également l'édification d'immeubles de quatre, respectivement cinq étages sur rez-de-chaussée sur les terrains compris dans le périmètre du plan N° 29175-543, visé à l'art. 1 de la loi querellée.

(Pièces n° 2d à 2f, 4 p. 6-9, et 5)

7. Simultanément, le département mettait à l'enquête publique le projet de plan de modification des limites de zones N° 29299B-529-543, en vue de l'urbanisation de quelques 25 hectares situés sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates, entre le Bachet-de-Pesay et le village de Saconnex-d'Arve-Dessous, au lieu-dit « La Chapelle - Les Sciens ».

(Pièce n° 4, p. 10)

8. Le projet de PDQ N° 29298-529-543 a ensuite été transmis au Conseil municipal de la commune de Lancy qui l'a approuvé le 17 juin 2004 et au Conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates qui l'a refusé le 15 décembre 2004, à cause de l'emplacement des jardins familiaux.

(Pièce n° 4, p. 10)

9. Le 18 mars 2005, le Grand Conseil a approuvé la loi N° 9415, modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et Plan-les-Ouates, selon le plan de zone N° 29299B-529-543, visé à l'art. 1 de celle-ci.
10. Le 28 juin 2005, la commune de Plan-les-Ouates a formé un recours contre cette loi. Ce recours a par la suite été suspendu en date du 5 juillet 2006 pour permettre au Conseil d'Etat de reprendre les discussions sur le projet de PDQ refusé par cette commune¹.
11. Le 28 mars 2007, le Conseil d'Etat approuvait la mise à jour 2006 du PDC, laquelle était à son tour approuvée le 28 juin 2007 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Cette mise à jour laissait inchangé le statut des parcelles qui font l'objet de la loi de modification des limites de zone querellée. Ces terrains étaient toujours voués à une « *densification de la 5^e zone (villas) par modification de zone sur terrains bâtis en villas* ». L'annexe à la

¹ ATF 1C_161/2008, du 15.07.2008, p. 5

fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC situait également le secteur concerné parmi les « *modifications de zone en cours d'élaboration ou de procédure* ».

12. Le 24 avril 2007, le Conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates a adopté le PDQ N° 29298-529-543, version B. Cette nouvelle version était le fruit des discussions tenues entre le Conseil d'Etat et la commune de Plan-les-Ouates, à l'issue desquelles ledit projet de PDQ était modifié pour prévoir désormais la construction d'immeubles résidentiels sur la zone de jardins familiaux, à l'est du périmètre, et le transfert de ces derniers sur les terrains sis en zone agricole au sud du chemin de l'Essartage. Les possibilités de construire sur les parcelles occupées par des villas le long de la route de Saconnex-d'Arve, dans le secteur des Sciens, ont en revanche été maintenues. Le statut des terrains compris sur le territoire de la commune de Lancy restait identique, impliquant donc toujours le déclassement des biens-fonds concernés par la loi querellée dans une zone à bâtir plus dense par modification des limites de zones.

(Pièce n° 6)

13. Le 31 mai 2007, le Conseil municipal de la commune de Lancy approuvait à son tour le projet de PDQ, ceci toutefois après « *une modification du plan concernant le périmètre sis sur son territoire* »², comme le relève un arrêt du Tribunal fédéral du 15 juillet 2008. Plus précisément, les parcelles concernées par la loi de modification de zone litigieuse étaient retirées du périmètre du projet de PDQ précité. Le PDQ portait désormais N° 29298-529-543, version D, laquelle restait identique à la version B s'agissant de la partie du périmètre sise sur le territoire de la commune de Plan-les-Ouates adoptée par le Conseil municipal de cette commune le 24 avril 2007.

(Pièce n° 7)

14. Par arrêté du 27 juin 2007, le Conseil d'Etat a approuvé le PDQ N° 29298-524-543 « La Chapelle - Les Sciens » dans sa dernière version D.

(Pièce n° 8)

15. En conséquence, la commune de Plan-les-Ouates retirait en date du 5 juillet 2007 le recours qu'elle avait formé contre la loi N° 9415 modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et Plan-les-Ouates, selon le plan de zone N° 29299B-529-543.

² ATF 1C_161/2008, du 15.07.2008, p. 5

Frappée d'autres recours, cette loi était par la suite confirmée par deux arrêts du Tribunal administratif du 19 février 2008³, puis par arrêt du Tribunal fédéral du 15 juillet 2008, dont il a été déjà été question⁴.

16. Parallèlement à ces deux procédures de modification des limites de zones, d'une part, et de PDQ, d'autre part, le processus d'élaboration du plan directeur communal de Lancy (ci-après PDCom Lancy) a débuté en mai 2006. Ce PDCom englobait le secteur nord de la route de la Chapelle, soit le périmètre objet de la modification des limites de zones querellée, en tant que secteur en seconde priorité.

(Pièces n° 9 et 10)

17. Le projet de PDCom Lancy a été soumis à enquête publique du 21 avril au 21 mai 2008. Le secteur concerné par la loi N° 10635 querellée figurait parmi ceux à développer « *en seconde priorité* », sans plus d'explications.
18. Dans son courrier du 19 novembre 2008, M. Robert CRAMER, Conseiller d'Etat alors en charge du département, indiquait que la version finale du PDCom Lancy « *répond à la plupart des options du PDC* ». Toutefois, s'agissant de la mise en œuvre de la densification de la zone villas par modification du régime de zones prévue à la fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC, il constatait que « *des secteurs spécifiques, notamment la poche de villas située en continuité du pôle de développement du Pont-Rouge auraient dû être analysés. Or, je constate que l'option d'une éventuelle densification par modification du régime de zones n'a pas été traitée dans le document final de votre étude* ».

(Pièce n° 13 recourants)

19. Par résolution du 18 décembre 2008, le Conseil municipal de la commune de Lancy a approuvé la version finale du PDCom Lancy et en date du 9 mars 2009, ce PDCom a été adopté par le Conseil d'Etat. Toutefois, conformément aux réserves découlant du courrier précité, cette dernière autorité n'a pas approuvé « *les options d'aménagement prévues pour les zones villas et en particulier pour le secteur sis à l'angle du chemin des Vignes et de la Rampe du Pont-Rouge* ».

(Pièces n° 10 et 11)

³ ATA/73/2008 et ATA/74/2008, du 19.02.2008
⁴ ATF 1C_161/2008, du 15.07.2008, p. 5

20. Par arrêté du 26 août 2009, le Conseil d'Etat a adopté le plan localisé de quartier (ci-après PLQ) N° 29591-543-529, matérialisant la première étape de la mise en œuvre de la loi N° 9415, modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et Plan-les-Ouates, selon le plan de zone N° 29299-529-543, visé à l'art. 1 de celle-ci.

(Pièce n° 12)

21. C'est dans ces circonstances que, le 2 octobre 2009, saisi par ailleurs d'une demande de renseignement relative à la réalisation de six immeubles de logements sur le périmètre visé par la loi de modification des limites de zones litigieuse, le département reprenait la procédure de modification des limites de zones ouverte en 2001 en convoquant le Conseil administratif de la commune de Lancy. Ceci, en application de l'art. 16 al. 4 LaLAT, qui oblige une délégation du Conseil d'Etat à rencontrer le Conseil administratif d'une commune lorsque le Conseil municipal de cette dernière s'est prononcé défavorablement à un plan de zone.
22. Lors de cette audition, qui a eu lieu le 13 octobre 2009, le Conseil administratif a expliqué les motifs de l'avis du Conseil municipal défavorable au projet. Le Conseil d'Etat, quant à lui, a confirmé sa volonté de reprendre et poursuivre le processus d'approbation du projet de loi qui est conforme aux objectifs du PDC. Dans un courrier subséquent du 3 décembre 2009, il a notamment indiqué que l'adoption d'une zone de développement n'impliquait pas que le quartier changerait du jour au lendemain, mais supposait un processus de mise en œuvre relativement long.

(Pièce n° 3)

23. Le projet de loi N° 10635 a ensuite été soumis à la procédure d'opposition du 3 mars au 2 avril 2010. A cette occasion, l'Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle, la commune de Lancy ainsi que d'autres recourants dans la présente procédure ont déclaré former opposition à ce projet de loi.
24. Le 8 septembre 2010, la commission de l'aménagement du territoire du canton a rendu son rapport sur le projet de loi N° 10635. La commission considérait qu'il y avait lieu de rejeter les oppositions formées entre autres par les actuels recourants pour plusieurs motifs, sur une partie desquels il sera revenu plus loin afin d'éviter d'inutiles redites.
25. Le 15 octobre 2010, le Grand Conseil a adopté la loi N° 10635 et le plan N° 29175-543 précité, visé à l'art. 1. L'art. 3 de cette loi rejette notamment les oppositions susmentionnées pour les motifs exposés dans le rapport de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi N° 10635. La loi N° 10635 a été

promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 7 décembre 2010, publié dans la Feuille d'avis officielle du 13 décembre 2010.

26. Par acte daté du 11 janvier 2011, déposé au greffe le même jour, l'Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle, [REDACTED], ont formé recours contre cette loi auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice.

III. DROIT ET DISCUSSION

1. *Recevabilité du recours*

27. L'autorité intimée déclare s'en remettre à justice en ce qui concerne la recevabilité du recours présentement discuté.

2. *Irrecevabilité des griefs relatifs à l'opportunité*

28. L'art. 61 LPA dispose que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. L'alinéa 2 de cette disposition précise toutefois que les juridictions administratives, sauf exception prévue par la loi, n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée.

Le législateur opère ainsi une distinction. Si les questions relatives à l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration peuvent être examinées sous l'angle de l'excès ou de l'abus de pouvoir, la compétence des juridictions administratives, sauf exception légale, ne s'étend pas aux griefs d'opportunité, qui doivent donc être déclarés irrecevables. Pour rappel, l'art. 35 LaLAT ne prévoit aucune exception à l'art. 61 al. 2 LPA.

29. Dans un arrêt du 24 mai 2005, le Tribunal administratif a rappelé que, « *s'agissant plus particulièrement de l'opportunité, il découle de l'art. 33, alinéa 3 lettre b LAT que les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'appréciation. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours*⁵. Le tribunal de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous

⁵ Art. 61, al. 2 LPA et 35 LaLAT ; J.-C. Pauli, « L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000 vol. I p. 526 ; T. Tanquerel, « Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3^{ème} journée du droit de la propriété », 2000, p. 10

l'angle de la légalité, son opportunité n'étant examinée qu'au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen »⁶.

3. Considérations générales

a) Conformité aux objectifs du plan directeur cantonal

30. Conformément à l'art. 9 al. 1 LAT, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Les autorités cantonales et communales sont dès lors tenues d'appliquer les principes et les objectifs du PDC, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDC et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11 al. 1 LaLAT).

Comme le précise l'exposé des faits, ce dernier, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, préconise, à son chiffre 2.12 de « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* » et, en particulier, « *En périphérie urbaine: en 5^e zone destinée aux villas, [de] densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* ».

La fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC précise cet objectif et son annexe mentionne, sous l'intitulé « *Modifications de zone en cours d'élaboration ou de procédure* » en 2006, le secteur dit de « La Chapelle » à Lancy, conformément à ce qui est prévu à l'objectif 2.12 du concept et dans la carte du schéma directeur cantonal du PDC.

31. Comme il a été dit dans la partie en fait du présent mémoire, l'ensemble du secteur englobant le périmètre faisant l'objet de la présente modification des limites de zones constitue un espace stratégique, situé à proximité de la route de Saint-Julien et au croisement des communes de Carouge, Lancy et Plan-les-Ouates. Il a, de plus, subi de grands bouleversements depuis la mise en service du centre de maintenance des TPG en 1992 au Bachet-de-Pesay, puis de l'évitement autoroutier de Plan-les-Ouates en 1997, ainsi que le prolongement, la même année, de la ligne 13 du tramway en direction des Palettes et la construction du stade de Genève situé au nord de la route de Saint-Julien. Ce secteur est, de plus, directement concerné par le projet de liaison ferroviaire la Praille - Eaux-Vives - Annemasse décidé par le Conseil d'Etat en septembre 2000 et dont l'exploitation est prévue pour 2016. Une station devrait être implantée au Bachet-de-Pesay en bordure du périmètre déclassé.

⁶ ATA 352/2005, du 24.05.2005, cons. 7 p. 10

Le périmètre déclassé, quant à lui, se trouve situé entre une zone ferroviaire à l'est, suivant une bande parallèle à la route de la Chapelle et destinée à réserver les emprises nécessaires à la future liaison Praille - Eaux-Vives - Annemasse, et le centre d'entretien du service de la voirie et du nettoyage du canton qui est situé en zone industrielle et artisanale. Au nord, subsiste un périmètre encore affecté à la 5^{ème} zone, occupé par la plate-forme TPG et le parking d'échange du Bachet ; ce secteur devra être ultérieurement restructuré dans le cadre de la mise en œuvre du PAC. Plus loin, au-delà de la route de Saint-Julien, s'étendent les tissus bâtis denses de la 3^{ème} zone et de la zone de développement 3, depuis l'avenue Eugène-Lance jusqu'à l'ensemble des Palettes, urbanisés progressivement depuis les années cinquante. Enfin les terrains qui jouxtent la limite sud du secteur concerné marquent la fin de l'urbanisation actuelle. Cependant, ces terrains ont été déclassés en zone de développement 3 selon le plan de modification des limites de zones N° 29299B-529-543 adopté le 18 mars 2005, et le PLQ portant sur ces mêmes parcelles a été adopté le 26 août 2009.

Idéalement desservi par les transports publics, ce périmètre est proche des zones d'habitation denses de Lancy mais également des écoles (école primaire du Bachet, collège de Staël, pôle universitaire de Battelle), des équipements culturels et de loisirs (future salle de spectacle communale aux Palettes, stade de Genève, piscine et tennis des Semailles). Il répond donc parfaitement aux critères de sélection des périmètres à déclasser comme étant propice à l'urbanisation même si son potentiel est relativement faible à court terme. Son déclassement procède donc d'une vision à moyen ou long terme, en raison des enjeux, liés principalement au projet de liaison Praille - Eaux-Vives - Annemasse, et est conforme aux objectifs du PDC.

b) De l'intérêt public patent de la loi litigieuse

32. C'est le lieu de rappeler que la situation sur le marché du logement est de plus en plus tendue : en 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2008 est, en baisse. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,23% en juin 2010, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

Les besoins en logements ont été estimés à 32'000 sur 20 ans (cf. PDC), ce qui représente au minimum 1'600 logements à construire par année.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ pour permettre de construire des logements est absolument prioritaire. Elle entre par ailleurs pleinement dans les objectifs de densification précités, prévus par le concept de l'aménagement cantonal du PDC adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral.

33. Pour mémoire, les zones de développement visent au premier chef « *la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante* »⁷. Elles sont également vouées à « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* »⁸, soit de « *dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social* »⁹. La délivrance d'autorisations de construire y est en principe subordonnée à l'adoption préalable de PLQ¹⁰. Ces derniers participent « *d'une politique générale de densification de la zone à bâtir qui ressort clairement du Plan directeur cantonal et qui correspond à un double intérêt public : d'une part, elle permet de ne point amputer davantage l'aire agricole déjà insuffisante*¹¹, conformément à l'art. 3 al. 2, lettre a LAT; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise »¹², laquelle a pris une ampleur considérable, ce que ne contestent pas les recourants.
34. Il serait cependant illusoire de penser que la mise en valeur des zones de développement existantes puisse suffire, à elle seule, à combler les besoins en logements précités, sans que la création de nouvelles zones de développement, se superposant à des zones à bâtir de moindre densité, ne soit, elle aussi, nécessaire.
35. C'est la raison pour laquelle le concept de l'aménagement cantonal du PDC préconise, à son chiffre 2.12, de « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* ». Pour les terrains sis en périphérie urbaine, dans la 5^{ème} zone destinée aux villas, une telle mesure revient notamment à « *densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* ».

⁷ A. Maunoir, Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14

⁸ Idem

⁹ Mémorial du Grand Conseil (MGC) 1972, p. 412

¹⁰ Cf. art. 2 al. 2 LGZD

¹¹ Ibidem

¹² ATF du 9.10.1990, Association de sauvegarde des Mouilles c/ Conseil d'Etat genevois, cons. 3b, p. 7 et 9

36. La loi litigieuse s'inscrit donc pleinement dans le cadre de la politique de densification des zones à bâtir par modification des limites de zones fixée par le PDC.

c) Portée des plans directeurs localisés

37. L'art. 10 al. 8 LaLAT traite des effets des plans directeurs localisés, cette notion juridique recouvrant aussi bien les PDQ que les PDcom (art. 10 al. 2 LaLAT). Cette disposition est ainsi libellée :

« Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé ».

38. S'agissant des autorités, il ressort de la première phrase de cette disposition qu'un plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat n'a de force obligatoire que pour ces autorités. *A contrario*, le Grand Conseil n'est donc pas lié par un tel plan, comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le juger dans un arrêt du 11 mars 2010, relatif à une contestation similaire :

« Lors de l'adoption d'un plan de zone, le Grand Conseil n'est donc aucunement lié par l'existence d'un plan directeur de quartier, à la procédure duquel il n'a d'ailleurs pas participé et qui porterait sur tout ou partie du périmètre dudit plan de zone »¹³.

Tout au plus, le Grand Conseil peut-il être amené, si le plan de zone s'écarte du PDQ, à exposer dans sa décision les motifs pour lesquels il s'en distance. Ceci, sans même avoir besoin, aux termes de la loi, d'avoir à utiliser des motifs « qualifiés » ou en d'autres termes de « justes motifs » : il suffit que le PDC soit respecté, ce qui est le cas en l'espèce, comme explicité plus haut. C'est ainsi qu'il faut comprendre la dernière phrase de l'art. 10 al. 8 LaLAT qui énonce que *« 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 »¹⁴.*

¹³ ATF 1C_447/2009, du 11.03.2010, cons. 2.2

¹⁴ ATA 397/2009 du 25 août 2009, cons. 8 in fine

39. Dans un arrêt du 25 août 2009, le Tribunal administratif a en outre rappelé les principes suivants :

« b. L'appellation plan directeur localisé et les effets juridiques qui lui sont rattachés suppose que les deux conditions cumulatives d'adoption par une commune et par le Conseil d'Etat soient préalablement remplies¹⁵.

c. Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol¹⁶. »¹⁷

40. Pour ce qui est des particuliers, il s'ensuit que leurs griefs développés à l'encontre des plans d'affectation et qui ont trait à ces plans directeurs sont irrecevables :

« d. Dans deux jurisprudences antérieures¹⁸, le tribunal de céans a rappelé, s'agissant d'un PDQ adopté par le Conseil d'Etat postérieurement à la loi modifiant les limites de zones, que celui-ci ne faisait pas l'objet du recours et que, conformément à l'art. 11bis al. 8 LaLAT, les particuliers ne pouvaient invoquer de griefs en relation avec ce dernier. Dans la dernière cause, la recourante n'avait par ailleurs pas démontré avoir subi un préjudice du fait de la procédure suivie. Les griefs soulevés en relation avec le PDQ étaient dès lors irrecevables »¹⁹.

41. En résumé, les effets juridiques visés à l'art. 10 al. 8 LaLAT ne concernent que les plans qui ont fait l'objet d'une double approbation de la commune, d'une part, et du Conseil d'Etat, d'autre part, sans que ce dernier formule de réserves sur certaines options. Seuls les plans au bénéfice de cette double approbation bénéficient du statut de plans directeurs localisés et des effets juridiques qui lui sont rattachés. Ces effets ne lient pas le Grand Conseil, qui peut tout au plus être tenu d'expliquer les raisons qui le conduisent à opter pour une autre solution conforme au PDC. Bien entendu, les effets des PDQ ne visent que les terrains compris dans le périmètre de ces plans. Quant aux particuliers, les griefs qui sont en relation avec ces plans directeurs localisés et qu'ils dirigent contre des plans d'affectation du sol sont en principe irrecevables.

¹⁵ MGC 2001-2002/X A 4600-4601

¹⁶ MGC 2001-2002, 41/VIII 7366

¹⁷ ATA/397/2009, du 25.08.2009, cons. 8

¹⁸ ATA/73/2008 du 19 février 2008 confirmé par Arrêt du Tribunal fédéral 1C_161/2008 précité et ATA/74/2008 du 19 février 2008

¹⁹ ATA/397/2009, du 25.08.2009, cons. 8

4. **Réponses aux griefs des recourants**

a) **Prétendue violation du PDQ N° 29298-529-543, version D**

42. Les recourants invoquent tout d'abord une prétendue violation du PDQ N° 29298-529-543, version D, par la modification de zone querellée qui devrait ainsi être annulée, ceci au motif principal que le quartier de La Chapelle nord, qui fait l'objet de la modification des limites de zones litigieuse, aurait été exclu du périmètre de ce PDQ.

Ce faisant, les recourants reviennent implicitement sur leur argument invoqué lors de la procédure d'opposition, selon lequel l'exclusion du quartier de La Chapelle nord du périmètre du PDQ précité, lors de l'adoption de ce plan le 27 juin 2007, devrait être comprise comme une « *option d'aménagement négative* », matérialisant en quelque sorte une décision du Conseil d'Etat d'abandonner la procédure de modification de zone ayant abouti à la loi litigieuse ensuite du préavis défavorable de la commune de Lancy, délivré en 2002.

43. Il sied d'entrée de cause de relever que ce grief dirigé contre un plan d'affectation du sol tel que celui approuvé par la loi litigieuse, en tant qu'il est soulevé par un particulier et se trouve en relation avec un plan directeur localisé, est irrecevable, conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif plus avant citée.
44. Sur le fond, il est de toute façon mal fondé, dans la mesure où la loi de modification des limites de zones litigieuse ne contrevient en aucune manière au PDQ précité.
- a) En effet, pour commencer, les recourants perdent de vue que le Grand Conseil n'est pas lié par un plan directeur localisé tel que ce PDQ, qui n'oblige que le Conseil d'Etat et la commune concernée.
- b) Ensuite, il n'existe aucune pièce au dossier démontrant que la procédure d'adoption de la loi de modification de zone querellée aurait été abandonnée. Au contraire, un examen minutieux de l'exposé des faits détaillé dans la présente écriture montre que le Conseil d'Etat et le département, d'entente avec les autorités communales compétentes, ont tout simplement décidé de suspendre la procédure d'adoption, suite au préavis de la commune, le 31 janvier 2002, défavorable à la loi de modification des limites de zones. Ceci, au profit d'un avancement de la planification concernant le secteur du PAC de La Chapelle - Les Sciens, qui promettait une urbanisation objectivement plus rapidement envisageable, puisque portant sur des terrains plus vastes et pour l'essentiel vierges de construction, mais non moins potentiellement conflictuelle, ainsi que le

développement de ce dossier l'a amplement confirmé par la suite. Un tel avancement a connu un premier aboutissement significatif par l'adoption, le 26 août 2009, du PLQ N° 29591-543-529 matérialisant la première étape de la mise en œuvre de la loi N° 9415 modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et Plan-les-Ouates, ce qui a permis de reprendre la procédure d'adoption du projet de loi litigieux.

Un tel abandon aurait d'ailleurs été surprenant, puisqu'il aurait signifié que le Conseil d'Etat renonçait à un objectif de densification par modification de zone clairement fixé par le PDC et son schéma directeur cantonal pour le quartier considéré. Il n'en est rien. Au contraire, le Conseil d'Etat a confirmé cet objectif le 28 mars 2007, lors de l'adoption de la mise à jour 2006 du PDC, laquelle était à son tour approuvée le 28 juin 2007 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, soit un jour après l'adoption par le Conseil d'Etat, le 27 juin 2007, du PDQ précité. Cette mise à jour laissait inchangé le statut des parcelles qui font l'objet de la loi de modification des limites de zones querellée. Ces terrains sont toujours voués à une « *densification de la 5^e zone (villas) par modification de zone sur terrains bâtis en villas* ». L'annexe à la fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC continue également de situer le secteur concerné parmi les « *modifications de zone en cours d'élaboration ou de procédure* ».

- c) Dans cette optique, le renoncement, le 27 juin 2007, trois mois après la mise à jour 2006 du PDC, à faire figurer ce même secteur dans le périmètre du PDQ N° 29298-529-543, version D, ne peut être interprété comme une « *option d'aménagement négative* », ce qui serait également surprenant, car cela rendrait un tel plan contraire au PDC ! Ici encore, les recourants ne produisent aucun élément permettant de conclure en ce sens. De toute évidence, le Conseil d'Etat, constatant que le déclassement de ce secteur, pourtant adopté par le Conseil municipal de la commune de Lancy le 17 juin 2004, en dépit de son préavis défavorable de janvier 2002 à la loi querellée, n'avait plus l'agrément de principe de la commune, a simplement renoncé à faire figurer au programme de l'outil consensuel du PDQ cette modification de zone, de toute manière inscrite au PDC, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il y ait renoncé.
- d) Quant au fait que des autorisations de construire des villas aient été délivrées en juin 2009, soit deux mois avant l'adoption du PLQ précité N° 29591-543-529 le 26 août 2009, il s'explique par le fait que ce PLQ, dont l'adoption suspendait de

facto l'adoption de la loi de modification des limites de zones querellée, n'a finalement pas pu être adopté avant l'échéance du délai conservatoire de deux ans fixé par l'art. 13B al. 2 LaLAT pour que le Grand Conseil adopte cette dernière, suite au refus conservatoire opposé aux requérants concernés par le département le 13 septembre 2007 (DP 18013, cf. Pièce n° 14 recourants), élément qui, au passage, démontre une fois de plus que le département et le Conseil d'Etat n'ont jamais renoncé à la procédure d'adoption de la loi de modification des limites de zones litigieuse. Partant, cette dernière disposition légale imposait que les requérants concernés puissent reprendre la libre disposition de leurs terrains, obligeant le département à délivrer l'autorisation sollicitée, conformément aux normes de la zone villas alors seules applicables.

45. Enfin, quand bien même ladite loi contreviendrait au PDQ N° 29298-529-543, version D, ce qui est contesté, il convient de rappeler une fois encore que le déclassement en zone de développement du périmètre en cause est rigoureusement conforme au PDC, ce qui légitimerait amplement le Grand Conseil à s'écarter du PDQ précité, comme l'indique le rapport de la commission de l'aménagement qui a statué sur l'opposition formée par les recourants. Partant, l'art. 10 al. 8 dernière phrase LaLAT est respecté.

b) Prétendue violation du PDcom de la commune de Lancy

46. Les recourants invoquent encore une prétendue violation du PDCom Lancy de 2008, au motif que ce dernier ne prévoirait pas à court terme le déclassement du quartier de La Chapelle nord.
47. Les considérations qui précèdent sur l'irrecevabilité de ce grief et son caractère de toute façon infondé sont applicables *mutatis mutandis*.
48. L'autorité intimée ajoutera ici que ce PDCom a certes été adopté par le Conseil d'Etat en date du 9 mars 2009, mais avec des réserves concernant les options de densification des zones villas. En effet, le chiffre 2 de l'arrêté du Conseil d'Etat approuvant ce PDcom stipule que « *les options d'aménagement prévues pour les zones villas et en particulier pour le secteur sis à l'angle du chemin des Vignes et de la Rampe du Pont-Rouge (parcelles n° 2013 et 2014) ne sont pas approuvées* ». La teneur de cette réserve vise toutes « *les options d'aménagement prévues pour les zones villas* » en général, y compris celles portant sur La Chapelle nord, et non pas seulement « *un autre quartier de Lancy* », comme le prétendent les recourants. Preuve en est l'emploi du terme « *en particulier* » dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 9 mars 2009 et du terme « *notamment* » dans le courrier de M. Robert CRAMER du

19 novembre 2008, qui indique à ce propos : « Or, je constate que l'option d'une éventuelle densification par modification du régime de zones n'a pas été traitée dans le document final de votre étude ».

Au vu de tout ce qui vient d'être exposé, le recours présentement discuté est infondé.

Au bénéfice des explications qui précèdent, le Grand Conseil persiste dans les conclusions prises en tête du présent mémoire.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Juges, à l'assurance de ma considération distinguée.

Au nom du Grand Conseil


Renaud Gautier
Président

Annexes : dossier et bordereau de pièces