



POUVOIR JUDICIAIRE

A/59/2011-AMENAG

ATA/632/2011

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 11 octobre 2011**

dans la cause

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU SITE DE LA CHAPELLE**

**Madame Anne Marie DELETRA**

**Monsieur Bernard DELETRA**

**Monsieur François DELETRA**

**Monsieur Yves DELETRA**

**Madame Jocelyne CORDEY**

**Madame Ariane de MONTMOLLIN BURKI**

**Madame Agnès DEY**

**Madame Lydia Ernst SALLUSTRO**

**Monsieur Dominique GINDRE**

**Monsieur Pascal GINDRE**

**Monsieur Fabio HEER**

**Madame Marie-Claire HEER**

**Madame Magrit KAMBER**

**Monsieur Urs KAMBER**

**Monsieur Thierry SALLUSTRO**

**Madame Henriette SPALINGER**

**Madame Anna VOUGAp**

**Monsieur Jean-François VOUGA**

**Madame Renée WEBER**

**Madame Christiane WICHT**

**Monsieur Jean-Yves WICHT**

contre

**GRAND CONSEIL**

---

## EN FAIT

1. Du 2 mai au 2 juin 2001, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a soumis à enquête publique le projet de plan de modification des limites de zones n° 29'175-543.

Celui-ci visait à créer une zone de développement 3 d'une superficie de 37'873 m<sup>2</sup> entre la route de la Chapelle, le chemin du Gui et le centre de la voirie cantonale sis sur la parcelle n° 4370, feuille 47, de la commune de Lancy. Il s'étendait à quatre parcelles du domaine public cantonal et trente-deux parcelles sises en 5<sup>ème</sup> zone, dont cinq appartenant à l'Etat de Genève, toutes situées dans le quartier dit de La Chapelle Nord.

2. Tant dans sa version originelle - adoptée par le Grand Conseil le 21 septembre 2001 et approuvée par le Conseil fédéral le 14 mars 2003 - que dans sa version mise à jour de 2006 - adoptée par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007 et approuvée par la Confédération le 28 juin 2007 - la fiche n° 2.03 du schéma directeur cantonal (ci-après : schéma directeur) du plan directeur cantonal (ci-après : PDC) définit le quartier de La Chapelle Nord comme un secteur de la zone villas à densifier par modification du régime de zones « en cours d'élaboration ou de procédure ».

Le quartier de La Chapelle Nord se situe en outre à la croisée de deux périmètres d'aménagement coordonné (ci-après : PAC) au sens de la fiche n° 2.11 du schéma directeur. Il est inclus, d'une part, dans le PAC La Chapelle-Les Sciers identifié par la fiche n° 2.15 du schéma directeur et, d'autre part, dans le PAC Acacias-Praille-Bachet identifié par la fiche n° 2.20 du même schéma.

Il compte ainsi parmi les « espaces porteurs d'enjeux de première importance » nécessitant une planification directrice de quartier visant à garantir un aménagement de qualité et à instituer un cadre pré-négocié avec les communes et la population (fiche n° 2.11 du schéma directeur). Il se trouve à proximité de la future liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (ci-après : CEVA) et de l'interface de transports publics du Bachet-de-Pesay, au carrefour des communes de Carouge, de Lancy et de Plan-les-Ouates.

3. L'enquête publique relative au projet de plan de modification des limites de zones n° 29'175-543 a suscité de nombreuses observations négatives, dont celles des propriétaires concernés et celles de l'Association pour la Sauvegarde du Site de la Chapelle (ci-après : ASSC), cosignée par 579 personnes.

4. Le 31 janvier 2002, le conseil municipal de la commune de Lancy a émis un préavis défavorable au projet n° 29'175-543 de modification des limites de zones.
5. A la suite de cette délibération, le département a accepté de surseoir au projet, au profit des procédures de planification exigées par le PAC La Chapelle-Les Sciens pour le périmètre identifié par la fiche n° 2.15 du schéma directeur lequel se recoupe en partie avec le périmètre dudit projet n° 29'175-43.
6. Au cours de l'année 2002, le département a ainsi entamé l'élaboration d'un plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29'298-529-543 concernant les terrains inclus dans ledit PAC et consistant essentiellement en des terrains non bâtis sis en zone agricole sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates.
7. Du 8 septembre au 10 octobre 2003, le département a mis en consultation publique le projet de PDQ n° 29'298-529-543.

Celui-ci prévoyait une urbanisation des terrains depuis la route de la Chapelle, le long de celle de Saconnex-d'Arve et conservait les jardins familiaux sis sur le territoire de la commune de Plan-les-Ouates à leur emplacement actuel, c'est-à-dire à l'est. Au nord, il prévoyait l'édification d'immeubles de quatre à cinq étages sur rez-de-chaussée sur les terrains compris dans le périmètre du projet de plan de modification des limites de zones n° 29175-543.
8. Simultanément, un projet de plan de modification des limites de zones n° 29'299B-529-543 consistant en l'urbanisation des quelque 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 », a été mis à l'enquête publique.
9. Le 17 juin 2004, le conseil municipal de la commune de Lancy a approuvé le projet de PDQ n° 29'298-529-543. Celui-ci a, par contre, été refusé par le conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates le 15 décembre 2004.
10. 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 de Plan-les-Ouates au lieu-dit « La Chapelle-Les Sciens » selon le plan n° 29'299B-529-543.

Le 28 juin 2005, la commune de Plan-les-Ouates a recouru contre l'arrêté de promulgation de ladite loi auprès du Tribunal administratif, devenu la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), procédure qui a été suspendue le 5 juillet 2006 pour permettre au Conseil d'Etat de reprendre les discussions sur le projet de PDQ n° 29'298-529-543 refusé par cette commune.

11. Le 24 avril 2007, le conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates a adopté le PDQ n° 29'298-529-543 dans sa version B.

Cette nouvelle version prévoyait la construction d'immeubles résidentiels sur la zone de jardins familiaux à l'est du périmètre et leur transfert 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 étaient maintenues, de même que l'urbanisation des terrains de la commune de Lancy visés par le projet de modification des limites de zones n° 29'175-543.

12. Le conseil municipal de la commune de Lancy a, pour sa part, refusé d'approuver cette version B du PDQ n° 29'298-529-543, au motif qu'elle prévoyait l'urbanisation de la zone villas du quartier de La Chapelle Nord.

Ce refus des autorités lancéennes a alors conduit le département à élaborer une version D du PDQ n° 29'298-529-543, laquelle ne prévoyait plus de densification dudit quartier.

13. Le 31 mai 2007, le conseil municipal de la commune de Lancy a approuvé la version D du PDQ n° 29'298-529-543, laquelle était restée identique à la version B s'agissant du périmètre incluant les terrains de la commune de Plan-les-Ouates.

14. Par arrêté du 27 juin 2007, le Conseil d'Etat a approuvé le PDQ n° 29'298-529-543 « La Chapelle-Les Sciens » dans sa version D et l'a déclaré PDQ au sens de l'art. 11bis de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), devenu depuis l'art. 10 LaLAT.

15. Le 5 juillet 2007, la commune de Plan-les-Ouates a retiré le recours qu'elle avait formé contre la loi n° 9415 modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Lancy et de Plan-les-Ouates au lieu-dit « La Chapelle-Les Sciens » selon le plan n° 29'299B-529-543.

Frappée d'autres recours qui ont été rejetés, cette loi a été confirmée par le Tribunal administratif (ATA/73/2008 et ATA/74/2008 du 19 février 2008), puis par le Tribunal fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.161/2008 du 15 juillet 2008). La loi n° 9415 est ainsi entrée en force.

16. Du 21 avril au 21 mai 2008, la commune de Lancy a soumis son projet de plan directeur communal (ci-après : PDCom) à enquête publique.

Le quartier de La Chapelle Nord visé par le projet de plan de modification des limites de zones n° 29'175-543 y figurait parmi ceux à développer « en seconde priorité ».

17. Par courrier du 19 novembre 2008, le président du DCTI a informé le conseil administratif de la commune de Lancy (ci-après : le conseil administratif) des résultats de la vérification opérée par ses services quant à la conformité du projet de PDCom au PDC.

Ledit projet répondait d'une manière générale à la plupart des options du PDC. Deux problématiques y étaient toutefois traitées de manière lacunaire, dont celle de la densification de la zone villas. Les fiches de mesures n° 2.02 et 2.03 du PDC invitaient les communes à traiter ce sujet, par une utilisation diversifiée ou par une modification du régime des zones, dans l'élaboration des projets de PDCom, de sorte que des secteurs spécifiques auraient dû être analysés. Il était dans ces conditions fort probable que le département propose au Conseil d'Etat d'inscrire une réserve relative à la densification de la zone villas non traitée dans le projet, lors de l'approbation finale du PDCom.

18. Par résolution du 18 décembre 2008, le conseil municipal de Lancy a approuvé le PDCom sans y apporter de modifications s'agissant de la densification de la zone villas.

19. Par arrêté du 9 mars 2009, le Conseil d'Etat a approuvé le PDCom et l'a déclaré PDCom au sens de l'ancien art. 11bis LaLAT, mais avec la réserve suivante :

« 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° 1849, 2013 et 2014) ne sont pas approuvées ».

20. Le 26 août 2009, le Conseil d'Etat a adopté le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 29'591-543-529 qui matérialisait 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 de Plan-les-Ouates au lieu-dit « La Chapelle-Les Sciers ».

21. Le 2 octobre 2009, le département a informé la commune de Lancy que la procédure en modification des limites de zones du quartier de La Chapelle Nord ouverte en 2001 allait être reprise, dans la mesure où il avait été saisi d'une demande de renseignements (DR 18'047-5) visant à la construction de six immeubles de logements sur des parcelles incluses dans le périmètre du projet de plan n° 29'175-543.

22. Le 13 octobre 2009, le département a auditionné le conseil administratif de la commune de Lancy, compte tenu du préavis défavorable rendu le 31 janvier 2002 par son conseil municipal à l'encontre du projet précité.

23. Par courrier du 3 décembre 2009, le président du département a informé le conseil administratif de la commune de Lancy que le projet de plan de modification des limites de zones n° 29'175-543 serait soumis au Grand Conseil

pour adoption, dans la mesure où il portait sur un périmètre proche de secteurs d'habitation denses ou appelés à se densifier, très bien desservi par les transports publics, à proximité d'équipements scolaires, culturels et de loisirs et propice à une urbanisation à moyen ou long terme.

24. Le 12 février 2010, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi n° 10635 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, selon le plan n° 29'175-543.
25. Par publication dans la Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 3 mars 2010, le projet de loi n° 10635 a été soumis à la procédure d'opposition jusqu'au 2 avril 2010.
26. Par courrier du 29 mars 2010, l'ASSC a fait part de son opposition au Conseil d'Etat.

Initiée en 2001, puis suspendue durant près de neuf ans, la procédure en modification des limites de zone querellée devait être considérée comme périmée en vertu du principe général de la prescription, dont la durée en droit public était usuellement fixée à cinq ans. Le fait de n'avoir pas procédé à une nouvelle enquête publique lors de la reprise de la procédure consacrait en outre une violation des droits de participation de la population garantis par l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et de l'art. 16 al. 1 et 2 LaLAT.

Le Conseil d'Etat n'avait par ailleurs pas respecté la séquence des actes de planification impérativement prévue par l'art. 10 al. 4 LaLAT en regard des PAC, en saisissant le Grand Conseil d'un projet de modification des limites de zones d'un secteur situé à la croisée de deux PAC, sans avoir préalablement conduit jusqu'à son terme une procédure d'adoption d'un plan directeur localisé. Le PDQ n° 29'298-529-543 La Chapelle-Les Sciens ne visait en effet pas le quartier de villas dont le déclassement était projeté, tandis que le seul instrument de planification directrice localisée dont la procédure d'adoption avait été achevée consistait dans le PDCom et ne prévoyait la densification du secteur concerné qu'en seconde priorité.

Les conditions particulières dans lesquelles s'était déroulée la procédure d'adoption du PDQ n° 29'298-529-543 permettaient de considérer alternativement que les autorités compétentes pour l'adoption de cet instrument avaient en réalité pris une option d'aménagement négative pour le périmètre visé par le projet de loi litigieux, option de refus d'urbanisation dont le Grand Conseil ne pouvait pas s'écarter faute de disposer de motifs au sens prévu par l'art. 10 al. 8 LaLAT.

Le projet de loi reposait enfin sur une évaluation lacunaire des contraintes de bruit susceptibles de limiter la réalisation de bâtiments de logements, tenait insuffisamment compte de l'exposition au bruit industriel en provenance du dépôt voisin des Transports publics genevois (ci-après : TPG) et ignorait les nuisances sonores en provenance de l'autoroute et des aménagements liés au CEVA en violation de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41).

Les oppositions de 33 personnes, propriétaires ou résidentes de terrains compris à l'intérieur du périmètre du plan n° 29'175-543, étaient en outre jointes au pli de l'ASSC, dont celles de Mesdames et Messieurs Jocelyne Cordey, Ariane de Montmollin Burki, Anne-Marie Deletra, Bernard Deletra, François Deletra, Yves Deletra, Agnès Dey, Lydia Ersnt Sallustro, Dominique Gindre, Pascal Gindre, Marie-Claire Heer, Fabio Heer, Margrit Kamber, Urs Kamber, Thierry Sallustro, Henriette Spalinger, Anna Vouga, Jean-François Vouga, Renée Weber, Christiane Wicht et Jean-Yves Wicht (ci-après : Mme Cordey et consorts).

Ces oppositions renvoyaient toutes aux griefs développés par l'ASSC.

27. Par courrier du 30 mars 2010, le conseil administratif de Lancy a transmis au Conseil d'Etat une résolution du conseil municipal de sa commune du 25 mars 2010 s'opposant au projet de loi n° 10635.
28. Le 8 septembre 2010, la commission d'aménagement du canton a déposé auprès du Grand Conseil son rapport relatif au projet de loi n° 10635.

La majorité de ses membres recommandait d'accepter la création d'une zone de développement 3 dans le secteur litigieux, de rejeter, dans la mesure de leur recevabilité, les oppositions formées par l'ASSC et les 33 personnes qui s'étaient manifestées à ses côtés, et de déclarer irrecevable, subsidiairement de rejeter, l'opposition formée par la commune de Lancy.

29. Le 15 octobre 2010, le Grand Conseil a adopté la loi n° 10'635 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.

Cette loi, approuvant le plan n° 29'175-543 (art. 1) et rejetant les oppositions formées dans la mesure de leur recevabilité (art. 3), a été publiée dans la FAO le 25 octobre 2010.

30. Par arrêté du 7 décembre 2010, publié dans la FAO du 13 décembre 2010, le Conseil d'Etat a déclaré la loi n° 10'635 exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de la publication de l'arrêté de promulgation.

Dit arrêté était déclaré exécutoire nonobstant recours et comportait les voie et délai de recours au Tribunal administratif.

31. En parallèle, soit par courriers recommandés du 7 décembre 2010, le président du Grand Conseil a informé l'ASSC, les 33 particuliers concernés et la commune de Lancy du rejet de leurs oppositions dans la mesure de leur recevabilité.
32. Par acte du 19 décembre 2010 (enregistré sous numéro de procédure A/66/2011), remis à un office postal le 11 janvier 2011, Mme Anne Marie Deletra, MM. Bernard, Deletra, François Deletra et Yves Deletra ont recouru auprès de la chambre administrative contre la loi n° 10635, concluant principalement à son annulation et, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif à leur recours.

La loi querellée emportait une violation de leur droit de propriété, sans être justifiée par un intérêt public suffisant. La commune de Lancy n'ayant ni la volonté, ni les moyens de développer le quartier de La Chapelle Nord, le seul objectif poursuivi par la loi consistait à empêcher quelques propriétaires d'obtenir un permis de construire une villa en raison de l'écoulement du temps, sans qu'aucune perspective concrète n'existe d'aménager la nouvelle zone dans un avenir prévisible. L'intérêt de l'Etat à empêcher la construction de quelques villas afin d'économiser de l'argent lorsqu'il s'agirait de les indemniser suite à leur expropriation, ne pouvait l'emporter sur l'intérêt de dizaines de propriétaires désireux de conserver leur environnement et la valeur de leur terrains. Les conditions dans lesquelles ces propriétaires pourraient vendre leur bien-fonds ne leur permettraient pas, compte tenu du plafonnement des prix imposé en zone de développement 3, de se reloger dans des conditions identiques.

Pour être classé en zone constructible, un terrain devait en outre pouvoir être bâti dans un délai de quinze ans. Or, rien n'indiquait qu'un tel délai puisse être respecté en l'espèce, la commune de Lancy devant aménager et équiper un grand nombre d'autres périmètres comme les Marbriers, les Semailles ou Surville. En l'absence de perspective concrète de construction dans un avenir prévisible, le déclassement du quartier de La Chapelle Nord ne se justifiait pas.

Un temps trop long s'était de plus écoulé entre l'enquête publique et le vote de la loi. Le Grand Conseil avait eu tort d'écarter ce grief soulevé par les opposants, en considérant qu'aucune modification ne s'était produite depuis l'enquête publique. La presse avait en effet rapporté que le CEVA, dont la construction jouait un rôle dans le désir de densification de la zone, n'était pas financé et que sa réalisation dépendrait d'un apport supplémentaire de CHF 100'000'000.- de la part des communes françaises. Rien ne permettait de penser en l'état que cet apport aurait lieu, ni que le CEVA se réaliserait, ce qui justifiait à lui seul un réexamen du projet.

L'OPB prévoyait enfin que lorsque les valeurs limites d'émissions étaient dépassées, les nouvelles constructions ou les modifications notables de bâtiments



ne pouvaient être autorisées que si ces valeurs pouvaient être respectées par la disposition des locaux à usage sensible au bruit ou par des mesures de construction d'aménagement susceptibles de protéger les bâtiments. En l'occurrence, l'évaluation des contraintes de bruit susceptibles de limiter la réalisation de bâtiments avait été effectuée de manière lacunaire, tandis que le déclassement litigieux créait une situation suffisamment précise quant à l'utilisation future du secteur pour que les problèmes de bruit puissent et doivent être examinés de manière approfondie. A défaut, soit en l'absence d'une étude de l'impact sonore des aménagements liés au CEVA et du développement du trafic autoroutier, le risque existait que tout ou partie de la zone ne pût être construite conformément au but poursuivi.

33. Par acte du 11 janvier 2011 (enregistré sous numéro de procédure A/59/2011), l'ASSC, ainsi que Mme Cordey et consorts, ont également recouru auprès de la chambre administrative contre la loi n° 10635, en concluant principalement à son annulation et, subsidiairement, à ce qu'il soit ordonné au Conseil d'Etat d'entamer des négociations avec les autorités de la commune de Lancy et les habitants du quartier en vue de réaliser un aménagement des abords de la gare du CEVA qui soit attractif et convivial, de construire rapidement des logements sur les parcelles de l'Etat, ainsi que sur les terrains privés susceptibles de recevoir de nouvelles constructions et d'offrir, aux personnes qui pourraient vendre leur bien afin de réaliser les aménagements précités, de se reloger à des conditions au moins équivalentes. M. et Mme Kamber, propriétaires de la parcelle n° 3394, feuille 48, de la commune de Lancy, n'ont pas cosigné le recours. L'acte en question indiquant qu'ils étaient en vacances au moment de son dépôt.

Constituée en 1983, l'ASSC était une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS - RS 210), dont la mission était « de travailler à la sauvegarde du site de La Chapelle, au développement harmonieux du quartier et à la défense des intérêts de ses habitants et propriétaires » (art. 2 des statuts de l'ASSC). Elle comptait plus de 100 membres, propriétaires (ou dans une moindre mesure locataires) d'habitations situées dans le périmètre visé par la loi n° 10635 ou dans un environnement proche. L'ASSC formait ainsi un recours corporatif, en ce sens qu'elle agissait pour la défense de ses membres, dont une proportion importante était touchée par la modification de zone querellée. Les personnes physiques recourantes étaient quant à elles propriétaires ou copropriétaires d'habitations comprises dans le périmètre du plan n° 29'175-543.

L'abandon en 2002 du projet de déclassement litigieux, l'adoption en 2007 de la version D du PDQ n° 29'298-529-543, l'adoption en 2009 du PDCom et la délivrance, le 3 juin 2010, d'une autorisation préalable de construire deux villas mitoyennes et un couvert sur la parcelle n° 1601, feuille 48, de la commune de Lancy (DP 18188/1), après que le département eut refusé en 2007 une première demande d'autorisation préalable (DP 18013/1) en vertu de l'art. 13B LaLAT,

avaient convaincu de nombreuses familles de venir s'installer dans le quartier de La Chapelle Nord, en y investissant toutes leurs économies et, pour plusieurs d'entre elles, leur deuxième pilier. D'importants travaux de rénovation et de transformation de leurs habitations avaient été entrepris, certains faisant l'objet de subventions importantes du département, signe supplémentaire que le projet de densifier le quartier avait été abandonnée. Le revirement soudain du Conseil d'Etat n'avait été précédé d'aucune information ou explication officielle aux habitants, alors que nombre d'entre eux ne résidaient pas dans le quartier lors de l'enquête publique de 2001. La loi de déclassement querellée constituait dans ces conditions une grave atteinte à leur droit de considérer leur habitat comme pérenne sur une durée d'au moins vingt-cinq ans et à ne pas être spoliés arbitrairement d'une part importante de leur patrimoine financier.

La loi n° 10653 violait en outre le PDQ n° 29298-529-543, version D, que le Conseil d'Etat avait adopté trois ans auparavant. Elle violait de même le PDCOM approuvé par arrêté du Conseil d'Etat le 9 mars 2009, lequel ne prévoyait pas le déclassement à court terme du quartier de La Chapelle Nord.

34. Le 11 mars 2011, le Grand Conseil a conclu, préalablement, au rejet de la demande d'effet suspensif formée par les premiers recourants et au rejet des deux recours sur le fond.

La loi querellée était conforme à l'objectif 2.12 du concept directeur, ainsi qu'à la fiche n° 2.03 du schéma directeur du PDC. Le secteur visé, qui constituait un espace stratégique, était situé entre une zone ferroviaire, suivant une bande parallèle à la route de la Chapelle et destinée à réserver les emprises nécessaires à la future liaison CEVA, et le centre d'entretien du service de la voirie du canton sis en zone industrielle et artisanale. Au nord, subsistait un périmètre encore affecté à la 5<sup>ème</sup> zone, mais occupé par la plate-forme TPG et le parking d'échange du Bachet et qui serait restructuré dans le cadre de la mise en œuvre du PAC. Les terrains jouxtant la limite sud du périmètre concerné marquaient la fin de l'urbanisation actuelle, mais avaient été déclassés en zone de développement 3 et faisaient l'objet d'un PLQ adopté le 26 août 2009. Le quartier de La Chapelle Nord répondait donc parfaitement aux critères de sélection des périmètres à déclasser comme étant propice à l'urbanisation, même si son potentiel était relativement faible à court terme. Son déclassement procédait d'une vision à moyen ou long terme, en raison de enjeux liés principalement au projet CEVA.

La loi n° 10635 répondait à un intérêt public patent et respectait le principe de proportionnalité. La situation sur le marché du logement à Genève était des plus tendues, de sorte que l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ permettant la construction des logements répondant à un besoin d'intérêt général était absolument prioritaire. La poursuite de cet intérêt public dans un périmètre prévu à cet effet dans la planification directrice cantonale primait l'intérêt privé des propriétaires concernés à conserver

dans son intégralité le statut actuel de leurs terrains en zone villas. La restriction apportée à la garantie de la propriété des recourants était admissible, puisqu'elle n'emportait aucune interdiction de construire ou diminution du coefficient d'utilisation du sol et que les propriétaires allaient pouvoir continuer à résider sur leur terrain comme précédemment.

Les plans directeurs localisés, adoptés par une commune et approuvés par le Conseil d'Etat, n'avaient de force obligatoire que pour ces autorités. Le Grand Conseil n'était *a contrario* pas lié par de tels instruments et pouvait s'en écarter lors de l'adoption des plans de modification des limites de zones, sous réserve de respecter le PDC, ce qui était précisément le cas en l'espèce. Les plans directeurs localisés ne produisaient aucun effet juridique à l'égard des particuliers, de sorte que ceux-ci ne pouvaient pas s'en prévaloir à l'occasion d'un recours dirigé contre un plan d'affectation du sol, leurs griefs en la matière étant irrecevables. Sur le fond, le grief de violation du PDQ n° 29'298-529-543, version D, était mal fondé, aucune pièce au dossier ne démontrant que la procédure d'adoption de la loi querellée ait été abandonnée. Le Conseil d'Etat et le département avaient décidé de suspendre ladite procédure suite au préavis défavorable de la commune de Lancy du 31 janvier 2002, au profit de l'avancement de la planification concernant le secteur du PAC La Chapelle-Les Sciers. Le 26 août 2009, le PLQ n° 29'591-543-529 matérialisant la première étape d'urbanisation de ce secteur avait été adopté, ce qui avait permis de reprendre la procédure d'adoption du projet de loi litigieux. Le grief de prétendue violation du PDCOM, au motif que celui-ci ne prévoyait pas le déclassement à court terme du quartier de La Chapelle Nord, s'avérait tout aussi infondé. Le Conseil d'Etat avait approuvé cet instrument moyennant une réserve concernant la densification des zones villas, laquelle visait non seulement le secteur expressément cité dans l'arrêté du 9 mars 2009, mais également tous les autres secteurs de la zone villas, dont celui de La Chapelle Nord.

S'agissant du grief tenant au temps prétendument trop long qui s'était écoulé entre l'enquête publique et le vote de la loi n° 10635, il était infondé, dans la mesure où aucune disposition fédérale ou cantonale ne limitait la durée d'une enquête publique. L'art. 16 LaLAT n'obligeait pas non plus l'autorité en charge de la procédure à aviser formellement les propriétaires d'une éventuelle suspension de la procédure d'adoption d'un déclassé, ni de sa reprise. Le projet de loi litigieux n'avait enfin subi aucune modification suite à sa mise à l'enquête publique en 2001 et les circonstances essentielles, qui se trouvaient à son origine, ne s'étaient pas modifiées.

Quant au grief de prétendue violation de l'art. 15 let. b LAT, les recourants perdaient de vue que les parcelles comprises dans le périmètre du plan de zones n° 29'175-543 constituaient un sous-secteur de la commune déjà largement construit et équipé au sens de l'art. 15 let. a LAT. Le changement d'affectation de

zones à bâtir n'était pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir et le passage progressif, par le biais de PLQ, d'une zone de villas à une zone de densité plus élevée, ne pouvait pas être assimilée à la création d'une nouvelle zone à bâtir. Peu importait donc que ces terrains pussent ne pas faire l'objet dans l'immédiat d'un projet concret, ce qui n'était au demeurant pas exact, compte tenu de la réponse favorable donnée, le 12 octobre 2009, à la demande de renseignements DR 18'047-5 portant sur la construction de six immeubles d'une centaine de logements.

La loi n° 10635 était enfin conforme à la législation de protection contre le bruit. Si la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) soumettait à certaines exigences la création de nouvelles zones à bâtir, celles-là ne s'appliquaient pas aux changements d'affectation de zones à bâtir consistant en la substitution d'une zone de développement plus dense à une 5<sup>ème</sup> zone villas. Les futures constructions seraient certes astreintes au respect des art. 22 LPE, 9 et 31 OPB, mais l'examen du respect des valeurs limites d'immissions (ci-après : VLI) ou de l'adoption d'éventuelles mesures architecturales garantissant celui-ci ne pourrait être effectué que dans le cadre d'une autorisation de construire concernant un projet précis ou dans celui d'un PLQ. Ce n'était qu'à cette étape de la procédure que des indications claires sur l'implantation et la nature des bâtiments, le trafic induit, l'emplacement des voies d'accès aux garages seraient disponibles et permettraient de vérifier la conformité du projet aux art. 22 LPE et 31 OPB. Au stade d'un plan d'affectation du sol général, la tâche de l'autorité consistait à veiller à une attribution correcte du DS afférent à la zone et à tenir compte de l'art. 3 al. 3 let. b LAT, en s'assurant que la délivrance d'autorisations de construire en application du futur régime de zone n'était d'ores et déjà pas une éventualité à exclure au vu des nuisances sonores affectant le secteur concerné. On ne se trouvait de toute évidence pas dans un tel cas de figure. Le préavis du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après : SPBR) du 23 novembre 2009 ne contenait aucune contre-indication laissant entendre que la délivrance d'une autorisation de construire en application de la future zone était une éventualité à exclure compte tenu des nuisances sonores existantes. Il avait tout au plus mis en évidence que pour certains secteurs très exposés au bruit, des mesures architecturales devraient cas échéant être prises pour garantir le respect des VLI.

35. Le 12 mai 2011, l'ASSC a répliqué, persistant dans ses conclusions et motifs.
36. Le 10 juin 2011, le Grand Conseil a dupliqué et maintenu sa position.

La conclusion subsidiaire des recourants tendant à ce que le Conseil d'Etat entamât des négociations avec les autorités communales et les habitants du quartier était irrecevable. Les questions liées à de prétendues pertes de valeur des terrains concernés, quand bien même la mesure litigieuse allait objectivement

augmenter les possibilités constructives, étaient en outre exorbitantes au litige qui avait pour seul objet la vérification de la conformité au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement de la loi n° 10635.

37. Par décision du 11 juillet 2011, la présidente de la chambre administrative a rejeté la demande en restitution de l'effet suspensif formée par les consorts Deletra (ATA/439/2011).
38. A cette même date, la chambre administrative a informé les recourants que la cause A/59/2011 était gardée à juger.

### EN DROIT

1. L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

En l'occurrence, les recourants se réfèrent à un même complexe de faits et contestent la même loi. Les causes n° A/59/2011 et n° A/66/2011 seront donc jointes sous le n° A/59/2011.

2. Les recours sont dirigés contre la loi n° 10635 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. Cette loi, adoptée par le Grand Conseil le 15 octobre 2010, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 LaLAT.
3. 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 LPA est applicable pour le surplus (al. 5).

En l'espèce, les recours ont été interjetés en temps utile devant la juridiction compétente et sont donc recevables de ce point de vue. Tous les recourants ont en outre utilisé préalablement la voie de l'opposition, comme exigé par l'art. 35 al. 4 LaLAT (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a LPA).

4. En vertu de l'art. 64 LPA, le recours est formé par écrit et adressé à la juridiction administrative appelée à en connaître. A teneur des art. 12 et ss de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième :

Droit des obligations - CO - RS 220), et notamment de l'art. 14 al. 1 CO, la forme écrite implique que la signature doit être écrite à la main par celui qui s'oblige.

De jurisprudence constante, la signature olographe originale est une condition nécessaire que doit respecter tout acte de recours (ATF 121 II 252 consid. 3 p. 254 ; ATA/346/2010 du 18 mai 2010 consid. 1 ; ATA/244/2010 du 13 avril 2010 consid. 3 ; ATA/668/2009 du 15 décembre 2009). Selon le droit actuellement en vigueur, le défaut de signature est cependant un vice réparable (art. 62 et 65 al. 3 LPA). Cette réglementation tend à éviter tout formalisme excessif en permettant à l'intéressé de réparer une omission (ATF 121 II 252 consid. 4b p. 255 ; ATA/346/2010 du 18 mai 2010 consid. 1).

En l'espèce, la question de la recevabilité du recours de M. et Mme Kamber peut demeurer ouverte dans la mesure où celle des recours formés par les autres personnes physiques impliquées ne fait aucun doute.

5. A 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/77/2009 du 17 février 2009 et références citées).

Propriétaires de biens-fonds compris dans le périmètre visé par la loi 10635, les autres personnes physiques, qui ont recouru contre celle-ci, ont en effet toutes la qualité pour recourir au sens de la disposition précitée.

6. Il reste à déterminer si l'ASSC est également titulaire de la qualité pour recourir.

- a. Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les associations 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. L'analyse de la qualité pour recourir au sens de la disposition précitée s'examine de cas en cas, au regard des statuts de l'association concernée (ATA/742/2010 du 2 novembre 2010, consid. 3a ; ATA/190/2007 du 24 avril 2007, consid. 3b).

- b. L'art. 35 al. 3 LaLAT possède un contenu identique à l'art. 145 al. 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Le Tribunal fédéral a précisé qu'une association dont les statuts poursuivent la défense des intérêts de ses membres sans se vouer exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites ne pouvait revendiquer le bénéfice de la qualité pour recourir prévue à l'art. 145 al. 3 LCI (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.595/2003 du 11 février 2004, consid. 2.2 et 2.3).

En l'espèce, l'association compte parmi ses buts celui de travailler à la défense des intérêts de ses membres, qui sont en principe propriétaires ou habitants du site de La Chapelle (art. 2 et 4 des statuts de l'ASSC).

Dans la mesure où elle ne se voue pas exclusivement à la sauvegarde et au développement harmonieux du site en question, l'ASSC ne peut donc pas fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 35 al. 3 LaLAT .

7. 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 133 V 239 consid. 6 p. 244 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 409 consid. 1.3 p. 413 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.248/2008 du 25 septembre 2008 consid. 1 ; ATA/191/2009 du 21 avril 2009 ; ATA/191/2009 du 13 janvier 2009 ; U.HÄFELIN/G. MÜLLER/ F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ème éd., Zürich-Bâle-Genève 2006, p. 382, n. 1786ss ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, Berne 2006, p. 727, n. 2051ss ; F. BELLANGER, La qualité de partie à la procédure administrative in : Les tiers dans la procédure administrative, Genève-Zürich-Bâle 2004, pp. 33-55, p. 45 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. 2, 2ème éd., Berne 2002, p. 643 ss., n. 5.6.2.4 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 492 ; A. KÖLZ/ I.HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, p. 202 s.).

La qualité pour recourir des membres de l'association s'apprécie selon l'art. 60 let. b LPA déjà cité. 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. 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). Le recours peut être formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin, ou relativement proche de la construction ou de l'installation litigieuse (Arrêts du Tribunal fédéral 1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007 consid. 5 ; ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Les conditions pour recourir peuvent aussi être réalisées même en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare

---

l'immeuble des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 et la jurisprudence citée). S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent également avoir qualité pour recourir (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1<sup>er</sup> juin 2007 consid. 2.1 et les références citées ; ATA/101/2006 précité).

8. L'ASSC est constituée en association depuis le 29 septembre 1983 et dispose, de ce fait, de la personnalité juridique. Elle a notamment pour but la défense des intérêts de ses membres, composés de propriétaires ou d'habitants du site de La Chapelle (art. 2 de ses statuts). La question de savoir si une majorité de ses membres est spécialement touchée par la loi querellée et dispose de la qualité pour recourir à titre individuel est quant à elle sujette à caution.

Dans la mesure où la chambre administrative doit entrer en matière sur les autres recours conjointement formés par des personnes physiques, la recevabilité du recours corporatif de l'ASSC peut toutefois souffrir de rester indécise.

9. 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, Berne 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/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/73/2008 du 19 février 2008).
- 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/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). A 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 du 25 août 2009 ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduites des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. 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/353/2009 du 28 juillet 2009).

10. Les recourants font, en premier lieu, valoir que les restrictions à leur droit de propriété résultant de la loi n° 10635 ne seraient pas justifiées par un intérêt public suffisant, ni ne respecteraient le principe de la proportionnalité.
  - a. Les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités).
  - b. Ledit principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités).

Compte tenu de la grave pénurie de logements sévissant à Genève, la loi querellée répond incontestablement à un intérêt public important. La mesure litigieuse poursuit en outre un objectif de densification des zones à bâtir prévu par le PDC, tandis que la carte du schéma directeur identifie le quartier de La Chapelle Nord comme un secteur apte à faire l'objet d'une telle mesure de densification (ATA/397/2009 du 25 août 2009). Dès 2001, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de relever que l'évolution de la situation du logement dans l'agglomération genevoise pouvait en soi justifier une densification des zones auparavant réservées aux habitations individuelles (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 in SJ 2002 I p. 318). Cela étant, le Grand Conseil pouvait, sans violer le droit fédéral, admettre que l'intérêt public à la réalisation de logements dans un périmètre prévu à cet effet par la planification

directrice cantonale l'emportait sur celui des recourants à maintenir à long terme leurs parcelles en zone villas.

S'agissant d'un secteur déjà bâti, la densification envisagée se fera certes progressivement. A l'heure où la pénurie de logements continue de s'aggraver, la nécessité et la pertinence d'un tel déclassement ne fait toutefois aucun doute ; ce d'autant que le secteur concerné apparaît véritablement stratégique d'un point de vue géographique. Il se trouve proche de secteurs d'habitation denses ou appelés à se densifier ; il est bien desservi par les transports publics et son urbanisation n'est pas dénuée de perspectives concrètes, comme l'atteste la demande de renseignements DR 18'047-5 portant sur la construction de six immeubles de logements, à laquelle le département a donné une réponse favorable le 12 octobre 2009.

Pour le surplus, le déclassement des parcelles des recourants en zone de développement 3 ne restreindra pas de manière disproportionnée l'exercice de leurs droits de propriétaires fonciers. Cette mesure n'emporte en effet aucune interdiction de construire ou diminution du coefficient d'utilisation du sol. Elle permet au contraire une occupation plus intense de celui-ci que ne l'autorise la 5<sup>ème</sup> zone. Cette densification du tissu bâti est conforme aux principes de la LAT et, en particulier, à l'obligation d'assurer une utilisation mesurée du sol (cf. ATF 119 Ia 300 consid. 3c p. 304 ; 113 Ia 266 consid. 3a p. 269 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 4.3 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 précité consid. 3b/bb). Les recourants pourront notamment continuer à entretenir leur villa et ne seront nullement contraints de réaliser sur leurs parcelles des constructions conformes à la zone de développement.

Les conditions pour une restriction de la garantie de la propriété des recourants sont dès lors remplies.

Quant au grief des recourants tenant dans la moins-value de la valeur de leur terrain entraînée par le déclassement, il est exorbitant à l'objet du présent litige, lequel se limite au contrôle de la conformité de la mesure d'aménagement querellée au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement (ATA/352/2005 du 24 mai 2005 consid. 21 ; ATA/621/2004 et ATA/622/2004 du 5 août 2004 consid. 11).

11. Selon les recourants, la loi n° 10653 violerait l'art. 15 LAT, à teneur duquel les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a), ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Ce délai ne pourrait pas être respecté dans le cas particulier, la Commune de Lancy devant préalablement aménager et équiper bon nombre d'autres périmètres récemment déclassés sur son territoire.

a. La notion de «terrains déjà largement bâtis» a été précisée par la jurisprudence. Pour que tel soit le cas, l'on doit se trouver en présence d'un groupement de constructions formant un noyau (ATF 116 Ia 335 consid. 4a p. 337), soit un milieu bâti de manière compacte comportant des accès et des infrastructures. Il faut en outre que le groupe de bâtiments présente les caractéristiques d'une «agglomération», avec les infrastructures habituelles («Siedlungsstruktur» ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2008 du 10 juin 2008). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a; 116 Ia 197 consid. 2b ; 113 Ia 444, consid. 4d/da ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 3.1).

b. Une zone à bâtir doit être considérée comme largement surdimensionnée lorsque sa surface excède ce qui est probablement nécessaire à la construction dans les quinze ans à venir, au sens de l'art. 15 let. b LAT (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_425/2008 du 26 janvier 2008).

Hormis la parcelle n° 1601, fe 48, de la Commune de Lancy, tous les terrains visés par le déclassement litigieux sont en l'espèce édifiés de villas et raccordés aux réseaux routiers communal et cantonal. Le quartier de La Chapelle Nord constitue donc un secteur déjà largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT, la lettre b de cette même disposition n'étant pas pertinente. Il ne s'agit en effet pas d'un cas de surdimensionnement de zones à bâtir existantes dans un canton donné, mais de l'application du PDC préconisant une meilleure utilisation de celles-ci pour faire face à la crise du logement. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir et le passage progressif, par le biais de PLQ, d'une zone de villas à une zone de densité plus élevée ne saurait être assimilé à la création d'une nouvelle zone à bâtir (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 3.2 ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 consid. 9 et la jurisprudence citée). Or, sous l'angle de l'art. 15 let. a LAT, seul importe le fait que le déclassement des terrains appartenant aux recourants soit expressément prévu par le PDC (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 précité). Tel est bien le cas en l'espèce, puisque les terrains bâtis des recourants figurent selon la carte du schéma directeur du PDC mise à jour en 2006, parmi les parcelles de la 5<sup>ème</sup> zone destinées à faire l'objet d'une mesure de densification par modification des limites de zone.

Le changement d'affectation de ces terrains de la zone villas à la zone de développement 3 de densité plus élevée prévu par la loi n° 10635 ne contrevient ainsi pas à l'art. 15 LAT.

12. Les recourants se plaignent ensuite du temps qui s'est écoulé entre la mise à l'enquête publique du projet de déclassement en 2001 et le vote de la loi n° 10635

en 2010. Ils prétendent que les circonstances se seraient modifiées dans l'intervalle, de sorte que le projet aurait dû être réexaminé.

Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 1 LAT). Les textes allemand et italien de cette disposition indiquent plus clairement la démarche en deux étapes préconisée par le droit fédéral : si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans seront réexaminés et si alors le besoin s'en fait réellement sentir, ils seront adaptés (T. TANQUEREL, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, ad. art. 21, p. 12). Le droit genevois prévoit également que si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans seront réexaminés et, si nécessaire, adaptés (art. 13A LaLAT).

Selon la jurisprudence, l'écoulement du temps n'est pas prévu par le droit fédéral ou cantonal comme fondant à lui seul une obligation de soumettre à une nouvelle enquête publique un plan d'affectation. Seule une modification sensible des circonstances, qui imposerait un réexamen et une éventuelle adaptation des plans, créerait cette obligation. Les circonstances à prendre en considération, qui peuvent être de fait ou de droit, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise (ATA/251/2009 du 19 mai 2009 consid. 4 et 5). Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence, précisant qu'une norme limitant la durée d'une enquête publique n'entrerait pas dans la logique du législateur fédéral, lequel avait par ailleurs renoncé à assigner aux plans d'affectation du sol une durée de validité. Une nouvelle enquête publique n'est ainsi nécessaire que si un projet est modifié après sa première mise à l'enquête et que la modification apportée s'avère essentielle au point que la nouvelle version doive être assimilée à un nouveau projet (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée). Enfin, le droit fédéral ou cantonal de l'aménagement du territoire n'impose pas à l'autorité chargée de l'élaboration des plans d'affectation d'informer personnellement les propriétaires d'une éventuelle suspension ou de la reprise d'une procédure de déclassement.

En l'espèce, le projet de déclassement litigieux n'a subi aucune modification entre sa mise à l'enquête publique et son adoption par le Grand Conseil neuf années plus tard. Dans l'intervalle, les circonstances à l'origine de la modification des limites de zones querellée ont en outre conservé toute leur pertinence et n'ont pas subi de modifications essentielles. La pénurie de logements, qui sévissait déjà en 2001, s'est accrue, rendant plus nécessaire encore la poursuite de l'objectif de densification des zones à bâtir prévu par le PDC. Les autorités compétentes ont en particulier confirmé l'inclusion du quartier de La Chapelle Nord parmi ceux devant faire l'objet d'une densification par modification du régime des zones, lors de la mise à jour en 2006 de la fiche n° 2.03 du schéma directeur du PDC. En

outre, le secteur en cause est resté propice à une urbanisation à moyen ou long terme, compte tenu de sa proximité avec une importante interface de transports publics (le Bachet-de-Pesay) et des secteurs d'habitation denses ou appelés à se densifier (comme celui de « La Chapelle-Les Sciens »). Il importe peu, dans ce contexte, que des incertitudes sur le financement du projet CEVA puissent demeurer du côté français, puisque la proximité du quartier de La Chapelle Nord avec la liaison ferroviaire précitée n'a constitué que l'un des motifs, parmi d'autres, ayant présidé au lancement de la procédure de modification des limites de zones querellée. A l'heure où le Tribunal administratif fédéral a confirmé la décision d'approbation des plans d'aménagement du CEVA (Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011), la réalisation de ce projet apparaît au demeurant bien plus probable qu'elle ne l'était en 2001.

Enfin, bien que le département compétent ait suspendu la procédure de modification des limites de zones litigieuse durant plusieurs années au profit de celles portant sur l'urbanisation des terrains voisins du secteur de La Chapelle-Les Sciens, toutes les étapes procédurales prévues par l'art. 16 LaLAT ont été strictement respectées. Le département a notamment auditionné le conseil administratif de la commune de Lancy lors de la réactivation du projet et la procédure d'opposition a ensuite été lancée par voie d'affichage publique (art. 16 al. 4 LaLAT). Toutes les personnes, organisations ou autorités concernées ont ainsi eu l'occasion de faire entendre leur voix auprès du Grand Conseil, avant que celui-ci n'adopte définitivement le déclassement litigieux.

Le grief des recourants sera, partant, écarté.

13. Les recourants invoquent également une violation de la législation contre le bruit.

Aux termes de l'art. 24 al. 1 LPE, les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.

Dans ce cas, les VLI sont seules déterminantes, à l'exclusion des valeurs de planification et dans la mesure prévue par l'art. 22 LPE (Arrêt du Tribunal fédéral 1A. 21/2003 du 29 septembre 2003, consid. 5.2). Selon cette disposition, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne sont délivrés que si les VLI ne sont pas dépassées (al. 1) ou, lorsque celles-ci le sont, que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises (al. 2). L'art. 31 OPB précise qu'en cas de dépassement

des VLI, de nouvelles constructions ou des modifications notables de bâtiments ne peuvent être autorisées que si ces valeurs peuvent être respectées par la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit ou par des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit.

En tant qu'elle substitue à la 5<sup>ème</sup> zone villas une zone de développement 3, la mesure d'aménagement du territoire querellée consiste en un changement d'affectation de zones à bâtir au sens de l'art. 24 al. 1 *in fine* LPE, non visé par l'exigence du respect des valeurs de planification. Suivant l'avis du SPBR, le Grand Conseil a attribué le DS III aux biens-fonds compris dans la nouvelle zone (art. 2 de la loi n° 10635). Correspondant à la pratique cantonale relative aux zones mixtes, soit celles destinées à du logement ou des activités moyennement gênantes, le DS en question n'emporte pas de violation de l'art. 43 OPB.

Dans son préavis favorable du 23 novembre 2009, le SPBR a relevé que le niveau d'exposition au bruit du trafic routier sur la route de la Chapelle était d'environ 65 dB(A) à une distance de 10 mètres de l'axe de la route. Les nuisances sonores atteignant la VLI fixée, pour un DS III, à l'annexe 3 de l'OPB, ce service a souligné la nécessité d'opter pour des affectations adaptées aux contraintes de bruit, respectivement de procéder à un examen poussé de recherche de solutions architecturales s'agissant des bâtiments de la première rangée, côté route de la Chapelle. Relevant que l'exposition au bruit industriel provenant de l'activité des TPG de l'autre côté de la route en question n'était pas connue et nécessiterait une expertise complète selon l'annexe 6 de l'OPB, il a considéré que l'impact de cette activité sur l'environnement sonore ne représentait pas un obstacle majeur à la construction de logements dans le voisinage, aucune doléance ou plainte particulière n'ayant été reçue à ce sujet. Enfin, il a demandé à ce qu'une attention particulière soit portée à l'accès de la zone au trafic routier lors de l'élaboration du PLQ, rappelant que les accès devraient respecter les exigences de l'OPB, dont en particulier l'art. 9 OPB relatif au trafic induit.

Ces considérations du SPBR ne permettent pas de déduire que le déclassement querellé contreviendrait au but de la loi ou que les contraintes de bruit auraient été évaluées de manière lacunaire, faute d'étude de l'impact sonore des aménagements liés au CEVA ou du développement futur du trafic autoroutier. La mesure d'aménagement querellée constitue en effet un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Elle ne contient aucune planification de détail (implantation de bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.), laquelle fera l'objet de PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT – sous réserve de dérogation accordée en application de l'art. 2 al. 2 let. a de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) –, respectivement sera conçue lors des procédures en autorisations de construire. Or, les prescriptions posées par les art. 22 LPE et 31

OPB ne sont en principe pertinentes qu'à ce dernier stade, comme la lettre de ces dispositions l'indique expressément. C'est à ce stade 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 VLI doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause.

Au niveau d'un plan d'affectation général, outre l'attribution d'un DS conforme à l'art. 43 OPB, l'autorité de planification doit uniquement s'assurer que la charge sonore affectant d'ores et déjà le secteur concerné ne rend pas celui-ci totalement impropre à l'affectation prévue par la nouvelle zone, en raison par exemple d'un important dépassement des VLI pertinentes. Tel n'est nullement le cas en l'espèce, puisque la VLI du DS III n'est atteinte que sur une bande de 10 mètres à compter de l'axe de la route de la Chapelle et que rien n'indique, comme l'a considéré le SPBR, qu'aucune solution architecturale ou mesure de construction ou d'aménagement ne permettra de ramener les immissions de bruit affectant ladite bande à un niveau respectueux de ces valeurs.

Le grief des recourants sera en conséquence rejeté.

14. Les recourants se plaignent en outre d'une violation du PDQ n° 29'298-529-543, respectivement du PDCOM, au motif que ces plans directeurs localisés ne prévoient pas le déclassement à court terme du quartier de La Chapelle Nord.

a. L'art. 10 LaLAT institue un plan directeur localisé chargé de fixer les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (al. 1). Deux catégories de plans entrent dans cette notion, à savoir le PDCOM, qui est un plan directeur localisé, dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, et le PDQ qui est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes (al. 2).

Le département peut élaborer un projet de PDQ. Il est cependant tenu d'élaborer un tel projet de plan pour les périmètres d'aménagement coordonnés prévus par le PDC. A cet effet, il en transmet le cahier des charges à la commune concernée et procède à l'élaboration de ce plan, en liaison avec celle-ci et la commission d'urbanisme. Les communes peuvent également élaborer un projet de PDQ selon la procédure prévue à l'art. 10 al. 3 LaLAT (art. 10 al. 4 LaLAT).

b. Aux termes de l'art. 10 al. 8 LaLAT, 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.

c. 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 remplies (MGC 2001-2002/X A 4600-4601).

d. Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient d'éviter (MGC 2001-2002, 41/VIII 7366).

e. Conformément à l'art. 2 al. 3 LaLAT, les autorités cantonales et communales sont 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. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé (art. 11 al. 1 LaLAT).

f. Dans deux jurisprudences relatives au même objet (ATA/73/2008 du 19 février 2008 confirmé par Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_161/2008 du 15 juillet 2008 et ATA/74/2008 du 19 février 2008), la juridiction 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. 10 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.

g. Dans un arrêt subséquent (ATA/397/2009 du 25 août 2009 consid. 8 confirmé par Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_447/2009 du 11 mars 2010), la juridiction de céans a également écarté le grief de violation de l'art. 10 al. 4 LaLAT soulevé par des particuliers qui se plaignaient de l'adoption d'une loi de modification des limites de zones au sein d'un PAC, avant qu'un plan directeur localisé ne fût approuvé par le Conseil d'Etat. Elle a considéré qu'il n'y avait aucune trace, ni dans la LaLAT, ni dans le PDC, d'une règle qui prescrirait l'obligation d'adopter préalablement un PDQ, en particulier dans les PAC désignés par le PDC, 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, laquelle fut ensuite formalisée par le Grand Conseil, le 3 avril 2009, par l'adoption de l'art. 11 al. 1 2<sup>ème</sup> 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.

En l'espèce, les griefs de violation du PDQ n° 29'298-529-543 et du PDCom sont irrecevables, dans la mesure où ils sont soulevés par des particuliers qui ne sont pas habilités à se prévaloir de tels instruments (art. 10 al. 8 LaLAT).

A titre subsidiaire, lors de l'adoption d'un plan de zone, le Grand Conseil n'est 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 ressort clairement de l'art. 11 al. 1 2<sup>ème</sup> phr. de la LaLAT, entré en vigueur le 9 juin 2009, comme de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Cela implique que, quelles que soient les options d'aménagement prises pour le quartier de La Chapelle Nord à l'occasion du PDQ n° 29'298-529-543 et du PDCom, le Grand Conseil pouvait s'en distancer lors de l'adoption de la loi litigieuse et disposait, en l'occurrence, d'un motif légitime pour ce faire, consistant dans le respect du PDC.

15. S'agissant enfin de la conclusion subsidiaire des recourants tendant à ce qu'il soit ordonné au Conseil d'Etat de négocier avec les autorités communales et les habitants du quartier de La Chapelle Nord une autre solution de densification de celui-ci, elle est irrecevable, en tant qu'elle vise une autorité tierce qui n'est pas partie à la présente procédure.
16. En tous points mal fondés, les recours seront donc rejetés, dans la mesure où ils sont recevables. Un émolument de CHF 5'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

ordonne la jonction des causes n<sup>os</sup> A/59/2011 et A/66/2011 sous le numéro A/59/2011 ;

rejette, dans la mesure où ils sont recevables, les recours interjetés le 11 janvier 2011 par l'Association pour la sauvegarde du site de la Chapelle et par Mesdames et Messieurs Anne Marie Deletra, Bernard Deletra, François Deletra et Yves Deletra, ainsi que par Mesdames et Messieurs Jocelyne Cordey, Ariane de Montmollin Burki,

Agnès Dey, Lydia Ernst Sallustro, Dominique Gindre, Pascal Gindre, Fabio Heer, Marie-Claire Heer, Magrit Kamber, Urs Kamber, Thierry Sallustro, Henriette Spalinger, Anna Vouga, Jean-François Vouga, Renée Weber, Christiane Wicht et Jean-Yves Wicht contre la loi 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 (10635);

met à la charge de tous les recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 5'000.- ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi

communiqué le présent arrêt à l'Association de sauvegarde du site de la Chapelle, à Mesdames et Messieurs Anne Marie Deletra, Bernard Deletra, François Deletra et Yves Deletra, ainsi que par Mesdames et Messieurs Jocelyne Cordey, Ariane de Montmollin Burki, Agnès Dey, Lydia Ernst Sallustro, Dominique Gindre, Pascal Gindre, Fabio Heer, Marie-Claire Heer, Magrit Kamber, Urs Kamber, Thierry Sallustro, Henriette Spalinger, Anna Vouga, Jean-François Vouga, Renée Weber, Christiane Wicht et Jean-Yves Wicht, ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :