



POUVOIR JUDICIAIRE

A/2625/2005-CE

ATA/441/2006

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 31 août 2006

dans la cause

VILLE D'ONEX

représentée par Me Bernard Dorsaz, avocat

et

ASSOCIATION DE QUARTIER "BOSSONS POUR L'AVENIR DE LA PRALÉE"

Madame Madiana et Monsieur Hervé CABUSSAT

Madame Annick CLOTTU

Madame Sylvie GRIESSEN

Madame Brigitte et Monsieur André ISELI

Madame Odette et Monsieur Kurt KULL

Madame Gisèle et Monsieur Mario LEO

Madame Livia et Monsieur Philippe MAURY-HEER

Monsieur Camille PELLET

Madame Françoise et Monsieur Robert ROHRBACH-MOTTIER

Madame Moralnati et Monsieur Gilles SICILIA

Madame Odette et Monsieur Roger SICILIA

Madame Lucienne STITELMANN-HAEMMERLI

Madame Paulette THORIMBERT-BONFILS

représentés par Me Sideris Efstratios avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

**FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET
DE L'HABITAT COOPÉRATIF**

représentée par Me Pascal Pétroz, avocat

EN FAIT

1. La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (ci-après : FPLC) est propriétaire des parcelles nos 146, 444, 590, 591, 1409, 1411 et 1476 du cadastre de la commune d'Onex. La caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration cantonale genevoise (ci-après : CIA) est, quand à elle, propriétaire de la parcelle n°443 du même cadastre.

Ces terrains, principalement occupés par des villas en troisième zone de développement, sont situés dans un triangle constitué par la rue des Bossons, le chemin de la Caroline et le chemin de la Pralée.

Faisant usage du droit de préemption qui lui est conféré par l'article 3 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), l'Etat de Genève a acquis les parcelles nos 146, 591, 1409, 1411 et 1476, puis les a cédées à la FPLC.

2. La parcelle n° 444 est grevée d'une servitude inscrite le 2 février 1926 au Registre foncier, dont la teneur est la suivante :

"Il ne pourra être élevé sur ladite parcelle que des villas dont la hauteur depuis le niveau du sol au faîtage ne pourra pas dépasser onze mètres cinquante centimètres".

Les autres parcelles mentionnées ci-dessus sont également grevées de servitudes de restrictions et limitations diverses.

3. Plusieurs études d'aménagement ont été engagées dans ce secteur. Dans ce cadre, les terrains situés au nord du chemin de la Pralée ont été pressentis pour l'édification de bâtiments réservés à l'habitat collectif.

Les réflexions menées ont débouché sur l'élaboration d'une image directrice de ce quartier, qui s'est traduite par l'établissement d'un plan localisé de quartier n° 29220-527 (ci-après : le PLQ). Les parcelles n°137 (pour partie), 146, 443, 444, 590, 591, 1409, 1411 et 1476 précitées, forment le périmètre de ce PLQ.

4. Ce projet de PLQ a été soumis aux autorités communales en avril 2002.

Par courrier du 5 juin 2002, le maire de la commune a fait part de ses réserves au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département). La densité des constructions était trop importante et la distance entre les immeubles insuffisante. Le projet ne consacrait

pas une vision d'ensemble du développement du quartier concerné et allait à l'encontre du plan directeur communal qui, visant à une plus grande mixité et à un minimum de 50% des surfaces de logement destinées au loyer libre ou à la PPE, préconisait le développement d'un habitat attractif pour les catégories de population à revenus plus élevés. La répartition entre activités et logement était également à revoir.

5. Le département a répondu le 2 juillet 2002. L'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS), fixé à 1,16, était légèrement inférieur à ce qui avait été réalisé dans les plans localisés des quartiers voisins. La distance entre les immeubles serait augmentée. En termes de répartition des logements, la FPLC était limitée par ses statuts et devait réaliser au minimum un immeuble HBM (35% de la surface brute de plancher, ci-après : SBP) et un immeuble destiné à une coopérative libre ou subventionnée (35% SBP). Cela devait permettre la construction d'un immeuble à loyer libre (30% SBP). Les plans localisés qui suivraient dans le secteur de la Pralée pourraient avoir une proportion de logements en loyer libre et de PPE supérieure à la pratique usuelle en la matière.
6. Le projet de PLQ n° 29220-527 a été mis à l'enquête publique du 4 septembre au 3 octobre 2002.

Il prévoyait la construction de trois bâtiments en R+4 et un périmètre d'implantation pour un équipement d'intérêt public en R+1 avec un IUS de 1,16. Des activités commerciales et administratives étaient possibles dans les bâtiments R+4.

- a. Par courrier du 23 septembre 2002 adressé au département, le corps enseignant de l'école des Racettes s'est opposé à ce projet.
- b. Dans un premier courrier du 1^{er} octobre 2002, l'association "Bossons pour l'Avenir de la Pralée" (ci-après : l'association) a soumis au département une pétition munie de 617 signatures de personnes s'opposant à ce projet.

Par un autre courrier du même jour adressé au département cette association a déposé des observations circonstanciées à l'encontre du projet.

- c. L'association précitée et les habitants du quartier Pralée-Bossons-Avenir ont fait parvenir le 1^{er} novembre 2002 au Grand Conseil une pétition munie d'environ 700 signatures contre le PLQ.
- d. L'association onésienne d'intérêt public s'est également opposée au projet de PLQ auprès du département, par pli du 1^{er} octobre 2002.

Ces différentes oppositions reprenaient les arguments développés par la commune et insistaient sur la détérioration des conditions de vie des habitants du quartier.

7. Le 11 mars 2003, le conseil municipal d'Onex a préavisé défavorablement, à l'unanimité de ses membres, le projet de PLQ.
8. Le 11 juin 2003, le département a rappelé aux autorités communales la gravité de la pénurie de logements affectant le canton, et la nécessité d'y faire face en utilisant les terrains disponibles situés en zones de développement. Cet impératif s'imposait d'autant plus aux collectivités publiques qui maîtrisaient une partie des terrains concernés.
9. Soumis à la procédure d'opposition du 16 juin au 16 juillet 2003, le projet de PLQ a suscité tant l'opposition de la ville d'Onex, que celle d'un groupe d'habitants du quartier Bossons-Pralée-Avenir (ci-après : le groupement), en date du 14 juillet 2003.
10. Le 3 décembre 2003, en application de l'article 6 alinéa 8 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), l'exécutif cantonal a soumis le PLQ au Grand Conseil, accompagné d'un rapport et d'un projet de résolution proposant le rejet de l'opposition.
11. Dans un rapport du 4 avril 2005, la commission d'aménagement du Grand Conseil a proposé d'inviter le Conseil d'Etat :

"à rejeter l'opposition formée par la commune d'Onex en date du 14 juillet 2003 au plan localisé de quartier N° 29220-527 dans la mesure où le Conseil d'Etat (s'était) engagé à :
 1. favoriser la mixité sociale dans la ville d'Onex ;
 2. faire acquérir par la FPLC au moins 40 logements en ville d'Onex en vue de leur réhabilitation ;
 3. fixer le nombre de logements d'utilité publique dans la proportion strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 LGZD".
12. Le 22 avril 2005, le Grand Conseil a pris acte du rapport du Conseil d'Etat et adopté la résolution N° 479 dans les termes proposés par la commission d'aménagement.
13. Par arrêtés du 29 juin 2005 publiés dans la Feuille d'avis officielle du 1^{er} juillet 2005, le Conseil d'Etat a adopté le PLQ et rejeté tant l'opposition de la commune que celle formée par le groupement.
 - A. Le recours de la ville d'Onex.
14. Le 22 juillet 2005, la ville d'Onex a saisi le Tribunal administratif du litige.

Le PLQ était contraire aux principes d'aménagement du territoire posés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et par la législation genevoise.

En particulier, il contrevenait à l'article 3 LAT, selon lequel les autorités devaient assurer une judicieuse répartition entre les lieux d'habitation, les lieux de travail et les aires de verdure ainsi qu'un équilibre entre les différentes portions du territoire, et éviter les disparités choquantes entre celles-ci. Il allait également à l'encontre de l'article 4 LAT prévoyant la participation de la population à l'établissement d'un PLQ. Les articles 2 et 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) qui préconisaient des solutions compatibles avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes ainsi que la prise en considération de l'ensemble des intérêts concernés, n'étaient pas respectés.

La recourante invoquait également les articles 1 et 6 de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable du 31 mars 2001 (A 2 60) qui prévoyaient notamment l'équilibre entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité écologique de même que la concertation et la participation de la société civile.

Le département n'avait pas tenu compte des principes de diversification du type de logements et de mixité sociale et économique ressortant du plan directeur communal. Ce dernier, en vertu de l'article 11bis alinéa 8 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) avait force obligatoire pour les autorités.

La recourante a encore fait grief au département d'avoir mal évalué les intérêts en présence. Celui-ci s'était focalisé uniquement sur les problèmes de crise du logement social que connaissait le canton de Genève. Ce faisant, il avait négligé le fait que les logements destinés à la classe moyenne étaient également insuffisants sur le territoire du canton. Il n'avait aucunement tenu compte de l'intérêt de la commune à ce que les rares secteurs non construits sur son territoire soient affectés à la construction de bâtiments destinés à des activités économiques ainsi qu'au logement de la classe moyenne afin de corriger les déséquilibres auxquels avait conduit la politique du logement poursuivie jusqu'alors. Le PLQ devait contribuer à rétablir la mixité sociale, économique et culturelle ainsi que l'équilibre financier de la commune par le biais de rentrées fiscales.

La commune ne s'opposait pas à la densification des terrains situés en troisième zone mais à la manière dont celle-ci serait effectuée. Le département avait procédé à une pesée erronée des intérêts publics en présence. En ne respectant pas les objectifs fixés tant par le droit fédéral que cantonal, il avait violé la LAT et le concept cantonal de l'aménagement du territoire. Enfin, le projet créerait des difficultés au niveau du stationnement des voitures.

15. Le département a répondu le 23 septembre 2005.

Les juridictions administratives, sauf exception prévue par la loi, n'avaient pas la compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée. L'adoption d'un PLQ en zone de développement et le type de logements à construire étant une pure question d'opportunité, le Tribunal administratif ne pouvait pas la revoir. Le PLQ était conforme à la zone de développement qui régissait le secteur ainsi qu'à la densification prévue par le plan directeur cantonal. Les buts et principes de la LAT, invoqués par la recourante, n'avaient pas une portée absolue et pouvaient même se contredire. Il appartenait ainsi au plan directeur cantonal de leur conférer un certain ordre, une première pesée des intérêts ayant déjà été faite au moment de l'inclusion des terrains en zone de développement 3.

Le département avait effectué une judicieuse pesée des intérêts publics en présence. En effet, la densification des terrains sis en zone de développement répondait à certaines exigences imposées par la législation cantonale dans le cadre de la poursuite de la politique en matière de logements sociaux. Le fait que les terrains dont le développement était pressenti soient grevés de servitudes était un critère conduisant à édifier des logements sociaux, l'article 6A LGZD permettant de lever de telles servitudes, à la condition qu'au moins 60% des SBP soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique. Lorsque les terrains à urbaniser étaient la propriété, comme en l'espèce, d'une fondation de droit public dont le but était de développer le parc de logements d'utilité publique dans le canton, ces bien-fonds devaient ensuite servir à l'édification de logements sociaux. En conséquence, la mise en œuvre effective de la zone de développement supposait nécessairement la réalisation d'un certain nombre de logements sociaux.

Lors de l'approbation du plan directeur communal de la ville d'Onex, le Conseil d'Etat avait formé une réserve portant sur la fixation des pourcentages relatifs aux SBP (40% consacré au logement, dont au minimum 50% en loyer libre et en PPE et 60% à des activités diverses) pour les secteurs de la zone de développement 3. Sur cet aspect particulier, le plan directeur communal n'avait pas acquis de valeur juridique obligatoire et ne constituait donc qu'un outil de travail. Le PLQ ne consacrait pas une violation du plan directeur communal.

La procédure d'adoption des PLQ prévoyait une concertation populaire et assurait ainsi le respect des principes posés par l'article 4 LAT. Cette procédure ayant été suivie en l'espèce, tout grief sur ce point devait être écarté.

L'office des transports et de la circulation (ci-après : OTC) ayant préavisé favorablement le projet, le grief lié aux problèmes de stationnement et à l'augmentation du trafic devait être écarté.

Partant le département conclut au rejet du recours.

B. Le recours du groupement des habitants du quartier.

16. Le 29 juillet 2005, Madame Madiana et Monsieur Hervé Cabussat (1, chemin de l'Avenir), Madame Annick Clottu (10, chemin de la Pralée), Madame Sylvie Griessen (2, chemin de l'Avenir), Monsieur André Iseli (10, chemin de la Pralée), Madame Brigitte Iseli, (8, chemin de la Pralée), Madame Odette et Monsieur Kurt Kull (6, chemin de l'Avenir), Madame Gisèle et Monsieur Mario Leo (4, chemin de l'Avenir), Madame Livia et Monsieur Philippe Maury-Heer (13, chemin de la Pralée), Monsieur Camille Pellet (21, chemin de la Pralée), Madame Françoise et Monsieur Robert Rohrbach-Mottier (15, chemin de la Pralée), Madame Moralnati et Monsieur Gilles Sicilia (45, rue des Bossons), Madame Odette et Monsieur Roger Sicilia (16, chemin de la Charroyette), Madame Lucienne Stitelmann-Haemmerli (19, chemin de la Pralée), Madame Paulette Thorimbert-Bonfils (11, chemin de la Pralée) (ci-après : les voisins ou les recourants) et l'association de quartier "Bossons pour l'Avenir de la Pralée" (section de l'"association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement Pic-Vert") ont recouru contre l'arrêté du Conseil d'Etat sous la plume d'un mandataire unique.

Le PLQ contrevenait aux principes d'aménagement du territoire évoqués aux articles 1 à 4 LAT. Seule la pénurie de logements sévissant dans le canton de Genève avait été prise en compte, à l'exclusion de toute autre considération. Il n'était pas non plus conforme aux objectifs de maintien harmonieux du milieu bâti et de développement harmonieux. En particulier, du fait de l'augmentation de la circulation et de la pénurie de places de parking, il contrevenait aux objectifs de préservation des lieux d'habitation et de sauvegarde contre la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Le PLQ ne respectait pas l'article 3 alinéa 4 lettre a et b LAT visant à faciliter un accès suffisant et adéquat de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics. Il négligeait les divers intérêts en présence et violait le principe de la proportionnalité.

17. Le département a répondu le 23 septembre 2005.

Seuls certains recourants avaient signé les actes d'opposition de juillet 2003. En revanche l'association ainsi que Mmes Brigitte Iseli, Odette Sicilia et Annick Clottu ainsi que M. et Mme Maury-Heer ne s'étaient pas opposés dans les délais prévus. Partant, le recours de ces derniers devait être déclaré irrecevable.

Sur le fond, le département a repris les arguments déjà développés dans sa réponse au recours de la commune. La concrétisation du PLQ conduirait probablement à une augmentation du trafic routier, mais les recourants n'établissaient pas que la pollution atmosphérique dépasserait les valeurs-limites fixées par la législation en matière de protection de l'air. Le nombre de places de parking prévu par le PLQ avait été jugé suffisant par l'OTC et les recourants n'avançaient aucun argument permettant de douter du préavis de cet office. Le

même raisonnement devait être suivi s'agissant des immissions sonores pour lesquelles un préavis positif avait été également délivré par le service compétent. Quant à la préservation de l'environnement du quartier, le service des forêts, de la protection de la nature et du paysage s'était déclaré favorable au PLQ litigieux et la parcelle n°1411 serait affectée à un parc ouvert au public. Enfin, des études spécialisées en la matière avaient démontré qu'il n'était pas nécessaire de prévoir de nouveaux équipements scolaires à moyen terme. Partant le recours devait être rejeté.

18. Par pli du 18 octobre 2005, le tribunal de céans a invité l'office fédéral du développement territorial (ci-après : OFDT) à se déterminer dans le cadre des deux procédures précitées.

Le 28 décembre 2005, l'OFDT a rappelé que les articles 1 et 3 LAT n'étaient pas d'applicabilité directe et constituaient des orientations et des directives, devant guider les autorités chargées d'interpréter d'autres dispositions directement applicables. Prétendre que l'un ou l'autre de ces buts et principes ne serait pas respecté dans un cas d'espèce ne suffisait pas à fonder un grief de violation de la LAT, d'autant plus si la critique, comme en l'espèce, était dirigée contre un PLQ.

19. La FPLC, propriétaire de parcelles situées dans le périmètre du PLQ litigieux, a demandé à être appelée en cause dans les procédures précitées par courrier du 24 octobre 2005.

20. Par décision du 1^{er} février 2006, le tribunal de céans a ordonné la jonction des deux procédures, appelé en cause la FPLC et ordonné un transport sur place.

21. Le 2 mars 2006, la FPLC a repris en substance les arguments déjà développés par le département, en concluant au rejet des recours. Elle a précisé que, par gain de paix, elle s'engageait à respecter les propositions contenues dans la résolution n° 479 du Grand Conseil et à limiter la proportion de logements sociaux à 60% comme le préconisait l'article 6A LGZD.

22. Le 6 mars 2006 le juge délégué a ordonné un transport sur place au cours duquel la FPLC a présenté le projet de PLQ.

Les représentants de la commune ont insisté sur le fait qu'ils étaient sensibles à la qualité de l'habitat et qu'ils voulaient favoriser une plus grande mixité sociale, notamment en augmentant le nombre de propriétaires. Ils ont également relevé que le quartier manquait de places de parking surtout le soir, lorsque les habitants rentraient chez eux. La commune n'avait pas les moyens économiques, probablement pour les dix prochaines années, de réaliser l'immeuble d'utilité publique figurant dans le PLQ. La maire d'Onex a souligné que la politique des autorités de Lancy était d'acquérir peu à peu les villas se trouvant sur son territoire, en limite du périmètre concerné, afin de les conserver.

L'association s'opposait au projet parce qu'elle voulait préserver l'aspect "poumon de verdure" du quartier ainsi que la présence de villas.

23. Dans le délai imparti aux parties, la commune a rappelé que, lors du transport sur place, elle avait invité le tribunal de céans à visiter les immeubles des alentours du chemin de la Pralée afin de constater les importants problèmes structurels et les défauts de mixité sociale de la Cité Nouvelle d'Onex. Le juge délégué avait refusé cet acte d'instruction qui n'était pas nécessaire, car il connaissait bien le contexte social.

Quant aux autres recourants, ils ont relevé que s'il était exact que le PLQ ne fixait pas la nature de l'habitat, il n'en demeurait pas moins que la FPLC, propriétaire de la parcelle, avait pour but de construire des logements bon marché, de sorte que la nature des futurs logements ne faisait en réalité aucun doute.

EN DROIT

1.
 - a. En vertu de l'article 6 alinéa 9 LGZD, l'adoption d'un PLQ peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif, aux conditions définies par l'article 35 LaLAT.
 - b. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours de la ville d'Onex est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 LOJ - E 2 05 ; art.63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 LPA - E 5 10).
 - c. Conformément à l'article 35 alinéa 4 LaLAT, le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée. Mme Stitelmann, M. et Mme Cabussat, Mme Griessen, M. Iseli, M. et Mme Kull, M. et Mme Leo, M. Pellet, M. et Mme Rohrbach- Mottier, M. et Mme Sicilia, Mme Thorimbert-Bonfils ont signé les actes d'opposition de juillet 2003. De plus ils sont domiciliés sur les parcelles sises à proximité immédiate du périmètre du PLQ et jouissent de ce fait de la qualité pour agir. Leur recours est recevable.

En revanche l'association ainsi que Mmes Brigitte Iseli, Odette Sicilia et Annick Clottu ainsi que M. et Mme Maury-Heer n'ayant pas signé d'acte d'opposition, leur recours doit être déclaré irrecevable.
2. 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). Les juridictions administratives n'ont

pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

Un PLQ (art. 13 al. 1 let. a LaLAT) est un plan d'affectation au sens de l'article 14 LAT (ATF 120 Ib 287 consid. 3 p. 292 ; 111 Ib consid. 3 p. 13 ; ATA/672/2000 du 7 novembre 2000). L'article 35 alinéa 5 LaLAT renvoyant aux dispositions de la LPA, le Tribunal administratif ne pourra connaître du présent litige que dans la limite imposée par l'article 61 alinéa 1 LPA.

3. La zone 3, applicable aux régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée, est destinée aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire (art. 19 al. 1 let. c LaLAT).

Défini comme une somme d'instruments de planification (M. LENDI, *Recht und Politik der Raumplanung*, Zurich 1984, p. 98), le plan directeur "ne contient pas l'image de l'affectation future souhaitée de toutes les parcelles du canton mais il définit une politique d'aménagement apte à aider les autorités à préciser ces affectations, au gré des décisions ponctuelles, et il met l'accent sur les questions de coordination entre ces autorités" (plan directeur du canton de Genève, du 15 septembre 1989, p. 10 ; cf aussi W. HALLER/P. KARLEN, *Raumplanungs- und Baurecht*, 2ème édition, Zurich 1992, n° 182 ; Office fédéral de l'aménagement du territoire, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne 1981, p. 130).

Comme l'ont à juste titre relevé le Conseil d'Etat et le département, le plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000 (voir <http://www.geneve.ch/Plan-directeur/contenu/demarche.html>), établit à 1,2 la valeur usuelle de l'IUS applicable au périmètre du PLQ. Il ressort également du concept de l'aménagement du plan directeur cantonal, adopté le 21 septembre 2001, que la zone 3 de développement doit continuer à faire l'objet d'une politique d'urbanisation prioritaire en passant par une densification selon l'indice usuel de 1,2, voire plus (voir http://www.geneve.ch/plan-directeur/asp/fiche_plan_directeur.asp?fichnum=2.01).

En l'espèce, dans la mesure où l'indice du plan contesté, fixé à 1,16, demeure en-deçà de la limite usuelle d'utilisation du sol admise dans la zone concernée, la densification envisagée reste mesurée. L'administration a ainsi agi dans le cadre du plan directeur cantonal et n'a dès lors pas commis d'excès ou d'abus dans l'utilisation de son pouvoir d'appréciation. Partant, les arguments des recourants relatifs à la densification admise par ce régime de zone ne sauraient être retenus.

4. Les recourants invoquent la violation d'un certain nombre de principes régissant l'aménagement du territoire énoncés pour la plupart aux articles 1 à 3 LAT.

a. Les principes énoncent un ensemble de valeurs ou de critères qui doivent guider les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les décisions à prendre, vu qu'elles disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation relativement grande (P. ZEN RUFFINEN, C.GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 53). Selon le Tribunal fédéral ces principes constituent des éléments d'appréciation et des critères de décision (ATF 115 Ia 353 consid. 3d). Ils servent exclusivement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b). Ils sont tous de même rang, car la loi n'établit pas de hiérarchie. Ils peuvent se contredire, ce qui oblige alors à apprécier les principes en cause en fonction de leur importance respective dans le cas concret. Les principes n'ont pas, en eux-mêmes, une portée absolue : ils n'affectent en rien la répartition des compétences ou la législation et ne peuvent pas abroger les plans d'affectation en vigueur (P. ZEN RUFFINEN, C. GUY-ECABERT, op. cit. p. 54 et 55 ; cf. également FF 1978 I 1007 ad article 3 p.1017).

b. Interrogé par le tribunal de céans, l'OFDT a également rappelé que les buts et principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT ne sont pas des dispositions d'applicabilité directe ; elles constituent plutôt des orientations et des directives qui doivent guider l'autorité - administrative ou judiciaire - chargée d'interpréter d'autres dispositions qui sont, elles, directement applicables (TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 1^{er} N° 3 et art. 3 N° 9 et 10). Prétendre que l'un ou l'autre de ces buts et principes ne serait pas respecté dans un cas d'espèce ne suffit donc pas, en soi, à fonder un grief de violation de la LAT.

c. Ainsi, les instruments de planification cantonale, et notamment le plan directeur cantonal sont appelés à établir un ordre dans ces principes. Une première pesée des intérêts publics et privés a déjà eu lieu par l'insertion des parcelles en cause en zone de développement 3 en 1960. Ce choix a été confirmé plus récemment par leur maintien dans la même zone lors de l'adoption du plan directeur cantonal et du concept de l'aménagement cantonal. Le plan litigieux s'inscrivant dans les objectifs du plan directeur cantonal et de la zone de développement, les griefs soulevés par les recourants quant à la violation des buts et principes de l'aménagement du territoire doivent être rejetés.

5. Les recourants ont encore fait valoir que l'autorité intimée, en passant outre les objections qui ont été formulées à l'encontre du PLQ, aurait violé l'article 4 LAT.

L'article 4 LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

a. Selon le message, les exigences sont différentes selon le genre et l'importance des plans d'aménagement. En ce qui concerne les plans directeurs et

d'affectation, il appartient au législateur cantonal d'établir la réglementation y relative (FF 1978 I 1007 ad article 4 p. 1018).

b. A Genève, la procédure d'adoption des PLQ, régie par l'article 6 LGZD, prévoit :

- une enquête publique avec la possibilité de formuler des observations ;
- un délai de 30 jours, après la publication réalisée au terme du délai référendaire concernant le préavis communal, pour former opposition ;
- la possibilité de recourir à l'encontre de la décision d'adoption du plan.

Le tribunal de céans a déjà jugé qu'une telle procédure assurait une large participation de la population et était ainsi conforme aux principes régissant l'aménagement du territoire (ATA/25/2005 du 18 janvier 2005 consid. 8).

c. Les recourants ne se plaignant d'aucune irrégularité dans la procédure d'adoption du PLQ, par ailleurs conforme aux exigences du droit fédéral en matière de participation de la population, ce grief doit être écarté.

6. Pour le surplus, les recourants reprochent à l'autorité intimée de n'avoir pas effectué correctement la pesée des intérêts en présence et contestent le pourcentage de logements sociaux à prévoir dans le PLQ.

a. Le pouvoir de contrôle que se reconnaît le Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire se limite à admettre ou non le ou les intérêts publics justifiant une telle mesure d'aménagement (ATF 119 Ia 411 consid. 2c, p. 416), ainsi qu'à se livrer à l'examen du respect du droit fédéral sur lequel se fonde ou aurait dû se fonder l'acte litigieux (ATF 121 II 430 consid. 1 p. 432 ; 121 II72, consid. 1a p. 75 ; ATA/182/1999 du 23 mars 1999, consid. 2b).

Le Tribunal fédéral a déjà admis en 1999 que la construction de nouveaux logements constituait un intérêt public important à Genève (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.552/1998 du 9 février 1999).

Il est notoire que Genève connaît une situation de pénurie de logements chronique qui s'aggrave d'année en année, le taux de vacance des logements s'étant abaissé jusqu'à 0,15% au 1^{er} juin 2006 (0,19% en 2005 ; enquête fédérale annuelle sur les logements vacants publiée le 9 août 2006). En conséquence, la construction de logements répond à un intérêt public prépondérant. Il s'ensuit que la mise en valeur des zones de développement par l'adoption de PLQ pour permettre de construire des logements est prioritaire. Le plan litigieux entrant de surcroît dans les objectifs de densification prévus par le plan directeur cantonal, l'autorité intimée a effectué une judicieuse pesée des intérêts en présence. Le grief des recourants à cet égard doit ainsi être écarté.

b. Le PLQ litigieux ne fixe pas le taux de logements d'utilité publique. Cependant, celui-ci est dicté par des contraintes normatives. En particulier, lorsque des terrains ont été acquis par l'Etat suite à l'exercice du droit de préemption prévu par l'article 3 LGL, ces bien-fonds doivent ensuite servir à l'édification de logements sociaux (art. 3 al. 1 LGL). De même, l'article 6A LGZD permet de lever les restrictions imposées par d'éventuelles servitudes relatives à des interdictions diverses, à la seule condition qu'au moins 60% des SBP réalisables selon le plan soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens de l'article 15 LGL.

Au vu de ce qui précède, la mise en œuvre effective de la zone de développement suppose la réalisation d'un certain nombre de logements sociaux ; à défaut, les constructions prévues par le PLQ ne pourraient pas être réalisées. C'est pour tenir compte à la fois de ces impératifs et de la position de la commune - laquelle, compte tenu du contexte social, souhaite réduire au minimum le nombre de logements d'utilité publique - que le Grand Conseil avait invité le Conseil d'Etat à fixer le nombre de tels logements dans une proportion strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 LGZD, soit 60% au maximum.

Il s'ensuit que pour cet aspect du dossier également, l'autorité intimée a tenu compte de tous les intérêts en présence. Aucun grief ne peut donc être retenu de ce chef.

7. La commune fait grief au PLQ de contrevenir au plan directeur communal, lequel prévoit que, dans les nouveaux secteurs situés en zone de développement 3, la part de SBP destinée au logement n'excède pas 40% - dont un minimum de 50% pour les logements à loyer libre et à la PPE - et celle consacrée aux surfaces d'activité ne dépasse pas 60%.

a. Selon l'article 11bis alinéa 1 LaLAT le plan directeur localisé, fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal.

Le plan directeur communal est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes (article 11bis alinéa 2 LaLAT).

Aux termes de l'article 11bis alinéa 8, le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités.

b. Le Conseil d'Etat n'est pas tenu d'adopter le projet de plan directeur communal, en particulier si celui-ci est contraire aux exigences de l'aménagement du canton et au plan directeur cantonal. Dans cette hypothèse, le plan

préalablement adopté par le conseil municipal n'aura pas la qualité d'un plan directeur localisé et n'en produira pas les effets juridiques prévus à l'alinéa 8 (force obligatoire pour les autorités) pour ne constituer qu'un simple outil de travail, sans statut juridique spécifique (MGC 2001-2002 X p. 4600).

In casu, dans sa décision du 21 avril 2004 relative à l'approbation du plan directeur communal de la commune d'Onex, le Conseil d'Etat a émis une réserve pour la partie du plan concernant la fixation des pourcentages de SPB pour les secteurs en zone de développement 3, dont il a considéré qu'ils n'étaient pas acceptables. En conséquence, le plan directeur communal n'a pas acquis de force obligatoire pour les autorités sur ce point. Le PLQ pouvait donc parfaitement s'éloigner des pourcentages fixés par le plan directeur communal en la matière. Le grief des recourants doit être écarté sur ce point.

8. Les recourants se plaignent encore des problèmes de bruit, de pollution et de parking qui pourraient être liés à la réalisation de l'urbanisation prévue par le PLQ litigieux.

a. A teneur de l'article 14 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), le département peut refuser une autorisation lorsqu'une construction ou une installation serait cause d'inconvénients graves pour les usagers, le voisinage ou le public (art. 14 let. a LCI).

b. Les dispositions cantonales concernant la limitation quantitative des nuisances n'ont plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral, (ATF 117 Ib 157; 113 Ib 220).

Tel est notamment le cas en matière de protection contre le bruit (art. 13 et 65 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01). En matière de bruit lié aux bâtiments d'habitation, le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'à défaut de valeurs limites d'exposition et d'indications claires sur le niveau des immissions, l'autorité d'exécution doit évaluer le caractère nuisible ou incommode des atteintes en se fondant sur les critères de la LPE (art. 40 al. 3 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 - OPB - RS 814.41). En particulier, conformément à l'article 15 LPE, il convient de se fonder sur l'expérience pour examiner si les nuisances invoquées sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. Il s'agit d'un critère objectif. Doivent être pris en compte "les caractéristiques de la zone ou du quartier (...), mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodes pour qualifier le bruit d'excessif" (ATF 123 II 74 consid. 5a p. 86 ; ATA/310/2006 du 13 juin 2006, consid. 4).

En l'espèce, aucun élément du dossier ne permet de soupçonner que l'usage qui sera fait des bâtiments projetés ne soit conforme à celui prévu dans la zone concernée.

c. L'article 14 LCI conserve toutefois sa pertinence, en matière d'inconvénients afférents à la circulation, notamment en ce qui concerne le stationnement des véhicules ou la mise en danger des piétons, voire du public (ATF 118 Ia 112 S.). Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif, l'article 14 LCI appartient aux normes de protection qui sont destinées à sauvegarder les particularités de chaque zone en prohibant les inconvénients incompatibles avec le caractère d'une zone déterminée (ATA/92/2003 du 25 février 2003, consid. 4b et les références citées). La notion d'inconvénient grave est une norme juridique indéterminée, qui laisse à l'autorité une liberté d'appréciation qui n'est limitée que par l'excès ou l'abus de pouvoir (ATA B. du 24 juin 1992). Lorsque des difficultés de circulation existent au préalable et qu'une installation nouvelle est de nature à générer un accroissement mineur du trafic routier, le Tribunal administratif a jugé qu'il ne s'agissait pas d'inconvénients graves (ATA/172/2004 du 2 mars 2004, consid. 9b et les références citées).

In casu, le nombre de places de parking pour les logements et les activités a été jugé suffisant par l'OTC, qui a délivré un préavis favorable au PLQ litigieux. Les recourants n'avancent pas d'arguments tendant à conduire l'autorité de céans à ne pas suivre le préavis de ce service spécialisé en la matière. Partant, ce grief doit également être écarté.

9. Entièrement mal fondés les recours seront rejetés. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Une indemnité, en CHF 2'000.-, sera allouée à la FPLC, à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 22 juillet 2005 par la Ville d'Onex, et le 29 juillet 2005 par Madame Lucienne Stitelmann-Haemmerli, Madame Madiana et Monsieur Hervé Cabussat, Madame Sylvie Griessen, Monsieur André Iseli, Madame Odette et Monsieur Kurt Kull, Madame Gisèle et Monsieur Mario Leo, Monsieur Camille Pellet, Madame Françoise et Monsieur Robert Rohrbach-Mottier, Madame Moralnati et Monsieur Gilles Sicilia, Monsieur Roger Sicilia, Madame Paulette Thorimbert-Bonfils et l'association de quartier "Bossons pour l'Avenir de la Pralée" contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 2005 ;

déclare irrecevable le recours interjeté le 29 juillet 2005 par Madame Annick Clottu, Madame Brigitte Iseli, Madame Livia et Monsieur Philippe Maury-Heer, Madame Odette Sicilia et l'association de quartier "Bossons pour l'Avenir de la Pralée" contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 2005 ;

au fond :

rejette les recours interjetés le 22 juillet 2005 par la Ville d'Onex, et le 29 juillet 2005 par Madame Lucienne Stitelmann-Haemmerli, Madame Madiana et Monsieur Hervé Cabussat, Madame Sylvie Griessen, Monsieur André Iseli, Madame Odette et Monsieur Kurt Kull, Madame Gisèle et Monsieur Mario Leo, Monsieur Camille Pellet, Madame Françoise et Monsieur Robert Rohrbach-Mottier, Madame Moralnati et Monsieur Gilles Sicilia, Monsieur Roger Sicilia, Madame Paulette Thorimbert-Bonfils contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 2005 ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'000.- ;

alloue à la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif une indemnité de CHF 2'000.-, à la charge de tous les recourants, pris conjointement et solidairement ;

communique le présent arrêt à Me Bernard Dorsaz, avocat de la ville d'Onex, à Me Efstratios Sideris avocat des autres recourants, ainsi qu'à Me Pascal Pétroz avocat de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif et au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :