



POUVOIR JUDICIAIRE

A/3512/2017-AMENAG

ATA/495/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 mai 2018

dans la cause

Monsieur Jacques BINZ

Monsieur Edwin COX

Monsieur Jan COX

Monsieur Josef COX

Madame Leen COX-FAVRE

Madame Elsa RODRIGUEZ GONCALVES FERREIRA et Monsieur Agostinho DE JESUS FERREIRA

Madame Diamila D'INCA

Madame Yolanda GARCIA ROBERT et Monsieur Philippe ROBERT

Madame Christine GRANGIER GARDA

Madame Emilie et Monsieur Erhard GRULKE

Monsieur André JANUSZEWSKI

Monsieur Yves JANUSZEWSKI

Madame Marie JANUSZEWSKI

Madame Yolande LACROIX

Madame Monique et Monsieur Shanmugam MAHENDREN

Madame Liliane ROD

représentés par Me Philippe Juvet, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1) Le 22 janvier 2015, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) a élaboré un avant-projet de plan de modification des limites de zones n° 29'954-507-517, créant une zone de développement 3, une zone de développement 4A, une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, une zone de développement industriel et artisanal également destinée, à titre accessoire, à de l'équipement public, deux zones des bois et forêts et deux zones de verdure au lieu-dit « Bernex Est ».

a. Le périmètre, objet dudit projet, se situe à l'est de la commune de Bernex et au nord de la commune de Confignon, en limite des zones à bâtir existantes, et comprend plus de quatre-vingts parcelles équivalant à une superficie de 49,9 ha. La majorité des terrains est affectée à la zone agricole (42,3 ha), étant précisé qu'une partie seulement (16,9 ha) est incluse dans les quotas cantonaux de surfaces d'assolement (ci-après : SDA). Ce plan visait à une densification de la zone à bâtir existante et à une extension de la zone urbaine sur la zone agricole, capables d'accueillir plus de deux mille deux cents logements et près de mille six cents emplois, et visait ainsi à répondre aux objectifs politiques et stratégiques fixés par le plan directeur cantonal (ci-après : PDCn) 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, sur la base du rapport d'examen de l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) du 13 avril 2015.

Ce projet modifiait notamment la zone d'affectation de la parcelle n° 2'149, de 17'413 m², située sur la commune de Bernex, la faisant passer de la zone agricole à la zone de développement 3. Au nord de cette parcelle se trouve le chemin des Abarois, constituant l'un des futurs axes routiers majeurs consacrés par le grand projet Bernex. Au sud de ce terrain se trouvent les parcelles occupées par les villas sises 2 à 20, chemin du Grouet.

b. Le périmètre concerné par le plan de modification des limites de zones susmentionnées est englobé dans le tracé du PDCn 2030, qui qualifie le vaste périmètre situé au nord du village de Bernex comme une opportunité majeure pour un nouveau quartier urbain dense, le site étant propice à la création d'un quartier mixte (capacité d'accueil en logements et en surfaces d'activités intégrant des services et des équipements d'agglomération) à forte valeur ajoutée (p. 1 du document P04 du PDCn 2030, relatif au grand projet Bernex). Le PDCn 2030 fixe notamment l'objectif de construire cinquante mille logements d'ici 2030 (p. 4 du document intitulé « Concept de l'aménagement cantonal » relatif au PDCn 2030). Le premier objectif identifié est de mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins de logements. Pour ce faire, sont prévues tant une urbanisation « vers l'intérieur », à savoir la densification des tissus déjà bâtis, que

de nouvelles extensions urbaines compactes et denses sur la zone agricole (p. 5 du document intitulé « Concept de l'aménagement cantonal » relatif au PDCn 2030).

2) Du 26 mai au 19 juin 2015, le DALE a soumis l'avant-projet de plan de modification de limites de zones aux communes et aux services concernés. Ce plan a fait l'objet de vingt-deux préavis techniques, dont huit favorables, douze favorables sous réserves et deux demandes de complément. Les préavis suivants ont notamment été émis :

a. Le 8 juin 2015, la direction générale de l'agriculture (ci-après : DGA) s'est déclarée favorable au projet, précisant que ce dernier était conforme au PDCn 2030 et plan directeur communal de Bernex.

b. Le 18 juin 2015, le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après : SABRA) a préavisé favorablement le projet sous réserves. Rappelant les dispositions légales applicables en matière de protection contre le bruit et de protection de l'air, il a précisé, s'agissant du bruit, que les recommandations en termes d'aménagement du territoire étaient à suivre tout au long des futures procédures de plans localisés de quartier (ci-après : PLQ) et d'autorisations de construire. À ce stade, les principales recommandations étaient énoncées dans l'exposé des motifs et devaient être traduites dans les prochaines phases (PLQ et autorisations de construire). Ainsi, sous réserve des mesures à prévoir dans les PLQ, le projet était conforme aux exigences de la législation sur la protection contre le bruit. S'agissant de l'air, le calcul des émissions polluantes devrait être réalisé, conformément à la législation applicable, au stade des PLQ, soit dès que les sources seraient quantifiées.

c. Le 19 juin 2015, la planification directrice cantonale et régionale de l'office de l'urbanisme a émis un préavis favorable, relevant que le projet était conforme au PDCn 2030, et que les emprises prévues sur la zone agricole et les SDA faisaient partie des projets approuvés par la Confédération d'ici à 2023.

d. Le 30 juin 2015, la direction générale des transports (ci-après : DGT) du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA) a émis un préavis favorable sous réserves : la réalisation de la nouvelle infrastructure cantonale, dite « boulevard des Abarois » était indispensable pour garantir la desserte des futurs développements urbains et pour assurer la gestion du trafic au niveau de ce nœud routier structurant, entre la route de Chancy et l'autoroute.

e. Le 18 septembre 2015, la commune de Bernex a préavisé favorablement la modification de zone sous diverses conditions, relatives notamment à la continuité de gabarit entre les futures constructions et le bâti actuel, et à la mobilité.

3) Parallèlement à ce projet de modification de zones a été élaboré un avant-projet de plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29'948 pour les communes de Bernex et Confignon.

4) Du 29 mai au 29 juin 2015, le DALE a mis en consultation publique le PDQ de Bernex-Est n° 29'948.

a. Par courrier du 25 juin 2015, les habitants du chemin du Grouet 2 à 20 ont émis des observations, agissant par l'intermédiaire de Monsieur Jacques BINZ, représentant le groupement des habitants de Saint-Mathieu. Leurs terrains respectifs, contigus au périmètre du plan de zone visé par l'avant-projet de modification de zones, jouxtent la parcelle n° 2'149 susmentionnée.

Ils regrettaient la modification du projet initial, qui était beaucoup plus en adéquation avec les besoins de développement contrôlé et concerté de Bernex. Afin que le développement de la commune se fasse en respectant les gabarits existants, il était indispensable que tout déclassement futur se fasse également en zone 4B, et non en zone 3. Par ailleurs, toutes les constructions actuelles du chemin du Grouet étaient dirigées vers le nord, ce qui constituait leur unique dégagement visuel. La modification de zones, avec des constructions en vis-à-vis, constituerait une expropriation matérielle et visuelle de fait des parcelles. Il était regrettable qu'aucun principe directeur n'évoque « la préservation des vues intéressantes », mais envisage plutôt « un boulevard dominé par un bâtiment repère au sud du boulevard qui servira[it] d'écran de bruits pour les quartiers d'habitat à l'arrière ».

b. L'office de l'urbanisme a répondu le 4 septembre 2015.

Leurs préoccupations pour les nuisances sonores rejoindraient les exigences légales dès la conception des quartiers et cela sur la totalité du périmètre du PDQ. Les projets de PLQ tiendraient assurément compte des habitations existantes comme des ouvertures paysagères des nouveaux quartiers, dans une pesée des intérêts entre la valorisation du sol et la préservation de la faculté pour tous d'avoir une vue privilégiée.

5) Du 17 novembre au 17 décembre 2015 a été ouverte la procédure d'enquête publique de l'avant-projet de modification des limites de zones.

a. Cet avant-projet de loi a fait l'objet d'observations négatives notamment du groupement des habitants de Saint-Mathieu, dont M. BINZ, le 14 décembre 2015, puis des copropriétaires du Clos de Saint-Mathieu, chemin du Grouet 2 à 20, représentés par Monsieur Philippe ROBERT, le 15 décembre 2015. Le projet proposait notamment une emprise démesurée sur les terres agricoles au nord de Bernex, au profit d'une zone de développement industriel et artisanal et d'une zone de quartiers d'habitation trop éloignée de la ligne du tram. La construction

du boulevard des Abarois serait source de trop importantes nuisances, notamment sonores.

b. Par courriers séparés du 18 mars 2016, l'office de l'urbanisme a répondu à ces observations.

6) Le 19 avril 2016, le conseil municipal de la commune de Bernex a préavisé défavorablement le projet de PDQ et mis en exergue dix-sept « points intangibles » auxquels il n'entendait pas déroger, notamment l'étude d'une réelle route de contournement hors localité ou la réalisation du boulevard des Abarois sous forme de tranchée couverte. Il relevait que la juxtaposition des procédures (soit le PDQ, les modifications de zones subséquentes et lesancements des PLQ) faisait apparaître un manque légitime de cohérence du processus d'urbanisation dans son ensemble et regrettait que l'ordonnancement classique des projets de développement ne soit pas respecté.

7) Le 6 juin 2016, les chefs de département du DETA et du DALE et le conseil municipal de la commune de Bernex ont conclu un accord portant sur les amendements à apporter au PDQ Bernex-Est, dont l'établissement d'un potentiel soutenable pour les cinq à dix ans de mille six cents logements pour mille six cents emplois sur le périmètre du PDQ Bernex-Est et du secteur de Vailly-Sud.

8) Le 14 juin 2016, le conseil municipal de la commune de Bernex a accepté le projet de modification de zone par dix-huit voix favorables, une défavorable et trois abstentions, sous réserve de recevoir un projet d'avenant au PDQ sur la base des dix-sept points intangibles susmentionnés, comme l'avait accepté dans l'intervalle le Conseil d'État.

À propos de la problématique du boulevard des Abarois, le Conseil d'État avait proposé la réalisation d'une vraie route de contournement, la tranchée couverte n'étant pas envisageable pour des raisons de coûts et parce qu'elle devait desservir les quartiers.

9) Le 5 septembre 2016, le projet de PDQ a été modifié et transmis aux communes de Bernex et Confignon pour nouvelles résolutions.

a. Lors de sa séance du 6 décembre 2016, le conseil municipal de la commune de Bernex s'est dit favorable au PDQ modifié, sous diverses réserves, l'une d'entre elles reprenant les dix-sept points intangibles nécessitant une réponse claire de la part du canton.

La commune n'avait notamment obtenu aucune garantie sur l'étude d'une réelle route de contournement hors localité ou la réalisation du boulevard des Abarois sous forme de tranchée couverte.

b. Ce PDQ modifié a été adopté par résolution du conseil municipal de la commune de Bernex le 13 décembre 2016.

- 10) Le 28 septembre 2016, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi 11'980 (ci-après : PL 11'980) modifiant les limites de zones sur le territoire de Bernex et Confignon conformément au plan n° 29'954-507-517 susmentionné.
- 11) Le PL 11'980 a fait l'objet d'une première procédure d'opposition du 18 octobre au 17 novembre 2016, suivie d'une procédure d'opposition portant sur la déclaration d'utilité publique prévue à l'art. 2 dudit projet de loi, ouverte du 22 novembre au 1^{er} décembre 2016.
- 12) À la suite d'un important amendement à sa clause d'utilité publique, une deuxième procédure d'opposition au PL 11'980, annulant et remplaçant la première, a été ouverte du 24 février au 27 mars 2017, suivie d'une nouvelle procédure d'opposition à la déclaration d'utilité publique, ouverte du 28 mars au 7 avril 2017.
- 13) Par diverses lettres séparées datées entre le 6 et le 27 mars 2017, Madame Marie et Messieurs André et Yves JANUSZEWSKI, Mesdames Martine LACROIX et Liliane ROD, M. ROBERT, indiquant agir pour les habitants du Clos Saint-Mathieu, chemin du Grouet 2 à 20, Madame Emilie et Monsieur Erhard GRULKE, Monsieur Jan COX, Madame Djamila D'INCÀ et M. BINZ, Madame Monique et Monsieur Shanmugam MAHENDREN, Madame Christine GRANGIER GARDA, Madame Elsa RODRIGUEZ GONCALVES FERREIRA et Monsieur Agostinho DE JESUS FERREIRA ont notamment déclaré former opposition à ce projet de loi.
- 14) Le 25 avril 2017, la commission d'aménagement du canton (ci-après : CAC) chargée d'étudier le PL 11'980, a rendu son rapport et a recommandé l'adoption du projet et le rejet des oppositions.
 - a. La majorité de la CAC considérait qu'il était opportun de procéder à la modification des limites de zones sur les périmètres de Bernex-Est et Vailly-Sud. Eu égard à la pénurie de logements sévissant dans le canton, il s'agissait d'une contribution importante pour mettre à disposition des concitoyens les logements dont ils avaient besoin. En marge, la création d'une zone industrielle puis d'activités et de commerce était coûteuse pour obtenir un équilibre entre les logements construits et les activités. L'ensemble formait un intérêt public prépondérant lorsqu'étaient pris en considération la réalisation des infrastructures puissantes de mobilité auxquelles ces deux nouveaux quartiers seraient directement reliés, ainsi que le nouveau barreau routier des Abarois qui permettrait une liaison directe de la zone industrielle nouvellement créée et de l'autoroute.

b. La CAC a traité dans son rapport les diverses oppositions formées à l'encontre du projet de loi précité. Relevant que l'opposition formée par les habitants du Clos Saint-Mathieu, représentés par M. ROBERT, devrait être déclarée irrecevable en l'absence de pouvoirs de représentation, la CAC a toutefois laissé cette question indécise, les oppositions étant toutes déclarées infondées.

S'agissant de la prétendue trop grande emprise sur la zone agricole, le projet de loi querellé concernait une surface en zone agricole de 42,3 ha dont une partie seulement était incluse dans les SDA. À ce stade, il suffisait de constater que cette emprise agricole avait été validée par le Conseil fédéral.

La création d'une zone de développement 3 était plus opportune que celle d'une zone 4B : il convenait de rechercher une densité élevée afin de limiter l'emprise de l'extension urbaine prévue sur la zone agricole. La zone de développement 3 permettait l'usage d'indices d'utilisation du sol (ci-après : IUS) plus élevés que ceux utilisés en zone de développement 4B. La zone de développement 3 était par ailleurs astreinte à l'obligation d'établissement d'un PLQ, garant de la qualité de l'urbanisation à venir.

Les griefs relatifs aux prétendues nuisances engendrées par le futur boulevard des Abarois étaient irrecevables au stade du plan d'affectation général et ne pourraient être invoqués que dans le cadre de l'opposition aux futurs PLQ.

Les opposants n'avançaient aucun argument objectif et suffisamment pertinent pour s'écarter du préavis favorable de la direction générale de l'agriculture et du paysage (ci-après : DGNP), qui n'avait émis aucune remarque quant à de prétendus problèmes de conservation, de valorisation ou de développement du patrimoine écologique.

Le canton de Genève subissait toujours une pénurie de logement à ce jour, de sorte qu'il était opportun de prévoir un nombre important de logements et d'activités.

L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'était pas soumise à celle, préalable, d'un PDQ.

- 15) Par arrêté du 26 avril 2017, le Conseil d'État a approuvé le PDQ n° 29'948 « Bernex-Est » dans sa version amendée du 5 septembre 2016 et l'a déclaré PDQ au sens de l'art. 10 de loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).
- 16) Le 11 mai 2017, le Grand Conseil a adopté la loi 11'980, dans sa teneur à la suite de la modification de la clause d'utilité publique, et avec un article additionnel portant sur le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité des oppositions formées contre le projet.

- 17) Par arrêté du 24 mai 2017, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 26 mai 2017, le Conseil d'État a publié la loi 11'980.

Le référendum n'a pas été demandé dans le délai expirant le 5 juillet 2017.

- 18) Par arrêté du 26 juillet 2017, le Conseil d'État a promulgué la loi 11'980, déclarée exécutoire nonobstant recours dès le lendemain de la publication.

- 19) Par acte du 28 août 2017, vingt particuliers ont formé recours à l'encontre de la loi 11'980 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant préalablement, « sous suite de dépens », à la restitution de l'effet suspensif au recours, et, au fond, à l'annulation de la loi querellée.

Les recourants étaient Mme GRANGIER GARDA, propriétaire de la parcelle sise chemin du Grouet 2 ; Mme et M. GRULKE, copropriétaires de la parcelle sise chemin du Grouet 8 ; Mme et M. MAHENDREN, copropriétaires de la parcelle sise chemin Grouet 10 ; Monsieur Edwin COX, Monsieur Josef COX, M. Jan COX et Madame Leen COX-FAVRE, copropriétaires de la parcelle sise chemin du Grouet 12 ; Mme RODRIGUEZ GONCALVES FERRERIA et M. DE JESUS FERREIRA, copropriétaires de la parcelle sise chemin du Grouet 16 ; Mme D'INCA et M. BINZ, copropriétaires de la parcelle sise chemin du Grouet 18 ; Madame Yolanda GARCIA ROBERT et M. ROBERT, copropriétaires de la parcelle sis chemin du Grouet 20 ; Mme Marie et MM. André et Yves JANUSZEWSKI, ainsi que Mmes LACROIX et ROD, copropriétaires de la parcelle sise route de Pré-Marais 65.

a. Le droit d'être entendu de M. BINZ et de Mme D'INCA avait été violé, ces derniers n'ayant pas été entendus par la CAC, et celle-ci n'ayant pas même rendu une décision sujette à recours rejetant leur demande d'audition.

b. La modification des limites de zones litigieuse n'était pas justifiée. Aucune modification sensible des circonstances ne justifiait le déclassement de la parcelle n° 2'149, actuellement sise en zone agricole, la pénurie de logements sévissant sur le canton de Genève depuis plusieurs dizaines d'années et ne constituant dès lors pas une circonstance nouvelle. Par ailleurs, le principe de stabilité en lien avec la garantie du droit à la propriété était violé, de même que le principe de la proportionnalité, le rapport produit à l'appui de la loi ne discutant pas la possibilité de construire un axe hors localité ou une tranchée couverte.

c. Les normes fédérales de protection de l'environnement étaient également violées : les autorités compétentes auraient dû prendre en considération les nuisances d'ordre environnemental qu'engendrerait le projet au stade de la planification générale déjà, ce qui n'avait pas été le cas. Elles n'avaient pas non

plus soumis à la commune de Bernex un rapport démontrant que les plans d'affectation étaient conformes aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, au sens de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

d. Les principes cardinaux de coordination, de concordance et d'économie de procédure n'avaient pas été respectés, le projet de loi modifiant les limites de zones ayant été adopté le 12 novembre 2015, soit bien avant le PDQ n° 29'948 (le 26 avril 2017), et ainsi avant d'obtenir une vision claire au niveau dudit PDQ.

e. En l'absence d'une étude approfondie et sérieuse en relation avec la sauvegarde des SDA, l'on ne pouvait affirmer que l'utilisation optimale desdites SDA serait garantie.

20) Dans sa réponse du 28 septembre 2017, le Grand Conseil a conclu au rejet tant de la demande de restitution de l'effet suspensif que du recours, et à la condamnation des recourants aux frais de la procédure.

a. Certains des recourants ne s'étant pas personnellement opposés à la loi querellée (à savoir MM. Edwin et Jozef COX et Mmes COX-FAVRE et GARCIA ROBERT), leur recours devait être déclaré irrecevable faute d'avoir épuisé la voie de l'opposition.

b. Le droit d'être entendu des recourants n'avait aucunement été violé, ces derniers ne pouvant se prévaloir d'un droit à une audition orale devant la CAC, et ayant eu la possibilité de faire valoir tous leurs griefs par écrit.

c. Le réexamen des plans d'affectation était toujours possible lorsque les circonstances s'étaient sensiblement modifiées. En l'espèce, l'incorporation en zone agricole de l'essentiel des parcelles concernées par le projet de loi remontait à 1952. La stabilité avait été assurée puisque la situation durait depuis plus de soixante ans. Depuis cette date, la situation du logement à Genève s'était sensiblement modifiée. Le principe de proportionnalité avait été respecté, l'adoption de la loi litigieuse permettant de densifier les parcelles concernées et de construire des bâtiments destinés principalement au logement. Il était normal que le plan d'affectation ne contienne aucune planification de détail (implantation des bâtiments, accès, etc.), qui serait étudiée au stade du PLQ.

d. La zone de développement 3 se substituant à une zone agricole pouvait être assimilée à une zone dont l'affectation était différée : ainsi, avant l'adoption d'un PLQ, les possibilités de construire n'y étaient pas plus étendues qu'en zone agricole. C'était au stade ultérieur du PLQ et des autorisations de construire subséquentes que devraient être respectées les valeurs de planification attribuées aux terrains compris dans le périmètre du plan de zone querellé. Les prescriptions posées par les normes de protection de l'environnement ne seraient également

pertinentes qu'au stade de l'autorisation de construire. Un rapport au sens de l'art. 47 OAT n'était pas nécessaire à Genève où le Grand Conseil avait la possibilité, en tant qu'autorité compétente pour adopter le plan, de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument.

e. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'était pas subordonnée à celle, préalable, d'un PDQ. Les principes de coordination et de concordance des procédures n'avaient dès lors pas été violés.

f. Les zones de développement créées par la loi litigieuse n'étaient pas des zones à bâtir, mais des zones d'affectation différées. À ce stade, il suffisait de constater que le plan était conforme au PDCn 2030. Les SDA sollicitées seraient, à terme, de l'ordre de 16,9 ha. L'usage de ces surfaces ne pourrait être mesuré qu'au moment de l'adoption, obligatoire sur zone de fond agricole, du PLQ subséquent.

21) Par courrier du 29 septembre 2017, la chambre administrative a transmis aux recourants la réponse de l'autorité intimée, précisant que le dossier complet pouvait être consulté sur demande préalable à la juridiction et leur octroyant un délai au 30 octobre 2017 pour formuler toute requête complémentaire et/ou exercer leur droit à la réplique.

22) Les recourants ont répliqué dans le délai imparti, persistant dans les conclusions de leur recours et reprenant en substance leurs arguments.

Ils invoquaient pour le surplus une violation du principe de collaboration à l'établissement des faits. La majorité des faits présentés par le Grand Conseil étaient dépourvus d'offre de preuve ; ils ne pouvaient être retenus par la chambre administrative. Celle-ci pouvait donc trancher le litige en se fondant sur l'intégralité des allégués non contestés et dûment prouvés par les recourants.

23) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) Le recours est dirigé contre la loi 11'980 modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Bernex et Confignon (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, d'une zone de développement industriel et artisanal également destinée, à titre accessoire, à de l'équipement public cantonal, de deux zones de verdure et de deux zones des bois et forêts au lieu-dit « Bernex Est »). Cette loi, adoptée par le Grand Conseil 11 mai 2017, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 LaLAT.

- 2) Selon l'art. 35 LaLAT, la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à l'art. 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative (al. 1). Le délai pour recourir est de trente jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). La loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - [E 5 10](#)) est applicable pour le surplus (al. 5).

En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente et est donc recevable de ces points de vue.

- 3) Selon l'art. 35 al. 4 LaLAT, le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée.

MM. Edwin et Josef COX, ainsi que Mmes COX-FAVRE et GARCIA ROBERT n'ayant pas formé opposition en leur nom propre, l'autorité intimée s'interroge au sujet de la recevabilité de leur recours.

Toutefois, la question de savoir si ces personnes ont été valablement représentées par leurs copropriétaires dans le cadre de la procédure d'opposition peut rester indécise, la grande majorité des recourants ayant personnellement épuisé la voie de l'opposition.

- 4) À teneur de l'art. 60 let. b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011). S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATA/577/2014 du 29 juillet 2014). 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).

En l'espèce, tous les recourants sont propriétaires de parcelles jouxtant la parcelle n° 2'149, qui se trouve en zone agricole et est classée en zone de développement 3 par le projet de loi litigieux. Leur qualité pour recourir doit ainsi être reconnue.

5) Dans un premier grief d'ordre formel, deux des recourants, à savoir Mme D'INCA et M. BINZ, invoquent une violation de leur droit d'être entendus, au motif que la CAC n'a pas donné suite à leur demande d'audition. En ne statuant pas sur cette demande, l'autorité intimée aurait commis un déni de justice formel à leur encontre.

a. Selon la jurisprudence fondée sur l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend pour l'intéressé celui d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b ; 127 III 576 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). La jurisprudence retient en outre que le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/432/2008 du 27 août 2008).

La jurisprudence constante tant du Tribunal fédéral (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 I 425 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_448/2014 du 5 novembre 2014 consid. 2.3 ; 2C_1081/2013 du 2 juin 2014 consid. 4.3) que de la chambre de céans (ATA/828/2015 du 11 août 2015 consid. 5c ; ATA/1000/2014 du 16 décembre 2014 consid. 6 ; ATA/481/2014 du 24 juin 2014 consid. 2c), précise que le droit d'être entendu ne confère pas le droit à une audition orale, la procédure administrative étant en principe écrite (art. 18 LPA).

Aux termes de l'art. 16 al. 6 LaLAT, pendant un délai de trente jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'État.

b. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA).

L'autorité qui refuse expressément de statuer alors qu'elle en a l'obligation comme celle qui tarde sans droit à statuer commet un déni de justice formel susceptible de recours, dès lors qu'elle a été mise en demeure, mais qu'elle ne le fait pas. Toutefois, en dehors des cas où la loi fixe à l'autorité un délai impératif, l'administré n'a pas un droit à ce que l'autorité compétente statue dans un délai déterminé abstraitement. Ce délai dépend des circonstances, de la nature de l'affaire, de sa complexité et de la difficulté éventuelle d'élucider les questions de fait (ATF 135 I 265 et les jurisprudences citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1501).

c. Par leur audition devant la CAC, les recourants voulaient mettre en évidence les implications, qu'ils qualifient de néfastes, dérivant du projet de loi à l'encontre des voisins directs de la parcelle n° 2'149 et engendrées par le changement d'affectation de celle-ci.

Les recourants ont eu tout le loisir de faire valoir leurs arguments par écrit dans le cadre de la procédure d'opposition, droit qui leur est réservé par l'art. 16 al. 6 LaLAT. Dans son rapport du 25 avril 2017, la CAC a spécifiquement traité tous leurs griefs, qu'elle a rejetés sans procéder à leur audition, considérant que les pièces figurant au dossier étaient suffisantes pour établir les faits pertinents. Dans ces circonstances, l'autorité intimée était légitimée à ne pas faire droit à la requête des recourants à une audition orale.

S'agissant du prétendu déni de justice formel, les recourants ne prennent pas de conclusion tendant au prononcé de la décision que la CAC aurait éludée, mais concluent à ce que la prétendue violation de leur droit d'être entendus soit constatée et la loi querellée annulée pour ce motif, ce qui sort a priori du pouvoir de décision de la chambre de ceans dans le cadre d'un recours pour déni de justice (ATA/249/2018 du 20 mars 2018 consid. 7). En tout état de cause, dans la mesure où le droit d'être entendu ne garantit pas le droit à une audition orale, et où les recourants n'ont à aucun moment mis en demeure la CAC de statuer sur leur demande d'audition, ils ne peuvent se prévaloir d'un déni de justice formel.

Partant, les griefs de la violation du droit d'être entendu et du déni de justice formel seront écartés.

6) Dans un deuxième grief d'ordre formel développé dans leur réplique, les recourants invoquent une violation par le Grand Conseil du principe de collaboration à l'établissement des faits.

a. La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est cependant pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé

d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2 ; ATA/792/2012 du 20 novembre 2012 consid. 6a).

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

Mal fondé, ce grief sera écarté.

7) a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

b. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (office fédéral de l'aménagement du territoire, Études relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT - RS 700], 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de céans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/557/2015 du 2 juin 2015 consid. 4 et les références citées).

c. Par ailleurs, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479 consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/557/2015 précité ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). À cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (arrêts du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 22 mars 2010 ; 1C_161/2008 du 15 juillet 2008 consid. 2.2 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3).

La chambre de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/397/2009 précité ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif [dont les compétences ont été reprises par la chambre de céans] en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000 I p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3^{ème} journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Elle ne peut en particulier revoir le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre, et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011).

- 8) Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir (définies aux art. 15 et 15a LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT).
- 9) a. À teneur de l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la présente loi (al. 1). Les zones instituées à l'alinéa 1 sont de 3 types : a) les zones ordinaires b) les zones de développement et c) les zones protégées (al. 2).
- b. Parmi les zones ordinaires figurent notamment les zones à bâtir (art. 19 al. 1 à 7 LaLAT), la zone agricole (art. 20 et 21 LaLAT), la zone de bois et forêts (art. 23 LaLAT) et les zones de verdure et de délasserment (art. 24 et 25 LaLAT).

Les trois premières zones à bâtir sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 19 al. 1 LaLAT). En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit : la 1^{ère} zone comprend les quartiers de la Ville de Genève qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications (let. a), la 2^{ème} zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus (let. b) ; la 3^{ème} zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée (let. c).

La 4^{ème} zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements (art. 19 al. 2 LaLAT) et la 5^{ème} zone est une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT).

Les zones industrielles et artisanales (art. 19 al. 4 LaLAT), la zone ferroviaire (art. 19 al. 5 LaLAT), la zone aéroportuaire (art. 19 al. 6 LaLAT) et les zones d'activités mixtes sont également des zones à bâtir.

c. Les zones de développement ne sont pas soumises à la même réglementation que les zones ordinaires. À teneur de l'art. 12 al. 4 LaLAT, les zones de développement se définissent comme suit : « En vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées, le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. Le Grand Conseil peut créer des zones de développement vouées à des affectations spécifiques qui précisent celles visées aux art. 19, 30 et 30A ou au besoin s'en écartent. À l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'État peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue ».

Selon l'art. 30 LaLAT, les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 (LZIAM - L 1 45), cette dernière n'étant pas pertinente en l'espèce.

La LGZD fixe les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes d'une telle zone. Le Conseil d'État peut également autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1). Toutefois, en application de l'art. 2 al. 1 LGZD, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un PLQ au sens de l'art. 3, assorti d'un règlement (let. a) et des conditions particulières applicables au projet (let. b).

- 10) Dans un premier moyen, les recourants invoquent la prétendue absence de justification de la modification des limites de zones litigieuses, pour deux motifs, soit l'absence de modification sensible des circonstances nécessaires à

l'adaptation du plan d'affectation du sol, ainsi que la violation des principes de stabilité en lien avec la garantie du droit à la propriété et de proportionnalité.

a. À teneur de l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 LAT). Ce dernier alinéa a été repris au niveau cantonal par l'art. 13A al. 1 LaLAT, selon lequel si les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans seront réexaminés et, si nécessaire, adaptés.

Ces dispositions tendent à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (ATF 144 II 41 consid. 5.1 ; 128 I 190 consid. 4.2 et les arrêts cités; arrêt du Tribunal fédéral 1C_387/2016 du 1^{er} mai 2017 consid. 4.2 ; ATA/473/2009 du 29 septembre 2009 consid. 7). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b). De manière générale, on considère que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants (Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/Alexander RUCH, Commentaire de la LAT, 1999, ad art. 21 p. 14). Le Tribunal fédéral a cependant posé le principe très clair selon lequel les propriétaires ne sauraient déduire de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à leur bien-fonds en vertu d'un plan d'affectation (ATF 123 I 175 consid. 3a). D'autres acteurs, comme les propriétaires ou habitants voisins, peuvent aussi avoir intérêt au maintien d'affectations qui, par exemple, les préservent des nuisances (Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, 2016, ad art. 21 p. 665-666).

Les plans doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Les circonstances à prendre en considération peuvent être de fait ou de droit (ATF 127 I 103 consid. 6b). De façon générale, il y a lieu de reconnaître que les circonstances se sont sensiblement modifiées lorsque l'on pouvait raisonnablement estimer que la collectivité aurait pris des décisions différentes si elle avait été confrontée à ces circonstances au moment où elle s'est déterminée (Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/Alexander RUCH, op. cit., ad art. 21 p. 14).

b. En l'espèce, le Grand Conseil relève que l'incorporation en zone agricole de l'essentiel des parcelles concernées par le projet de modification des limites de zones, dont la parcelle n° 2'149, remonte au 19 décembre 1952, lors de l'adoption de la loi complétant l'art. 13 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940 (aLCI). À cette occasion, la 5^{ème} zone a été séparée en

une zone agricole (zone 5B) d'une part, et une zone destinée aux villas (zone 5A) d'autre part. Comme l'a retenu la chambre administrative, alors Tribunal administratif, dans l'ATA/323/2001 du 15 mai 2001 cité par l'autorité intimée, il y a lieu d'admettre que la situation du logement à Genève s'est sensiblement modifiée depuis cette date, au sens de l'art. 21 LAT, et que le secteur en cause peut être adapté à ce changement par le biais d'une modification du plan d'affectation (ATA/323/2001 précité consid. 7). En particulier, le PDCn 2030 a depuis identifié Bernex comme l'un des potentiels majeurs à l'échelle du canton, principalement en termes de production de logements et d'emplois, confortant Bernex comme centre régional en extension sur la zone agricole.

Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la nécessité de répondre à la crise du logement, toujours existante à Genève, en mettant en œuvre les objectifs du PDCn 2030 constitue un changement de circonstances justifiant le réexamen et l'adaptation du régime des zones portant sur les périmètres concernés, ce d'autant plus que le régime actuel date d'il y a plus de cinquante ans.

De même, l'on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent que leur intérêt au maintien du régime de zone applicable en vigueur prévaudrait sur tout intérêt public invoqué par les autorités. Comme justement relevé par les intimés, l'adoption de la loi litigieuse permettra de densifier les parcelles concernées et de construire des bâtiments destinés principalement au logement, et d'atteindre ainsi le but d'intérêt public poursuivi – à savoir d'augmenter le nombre de logements répondant aux besoins de la population conformément aux objectifs du PDCn 2030.

Quant aux arguments des recourants relatifs à l'absence d'étude faite s'agissant de la possibilité d'un axe hors localité ou d'une tranchée couverte en lieu et place du futur boulevard des Abarois, ils ne sont, en l'état, pas pertinents. En effet, le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT, et non un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT. Il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc. ; ATA/642/2004 du 24 août 2004 consid. 5). Ces arguments ne pourront donc être invoqués que dans le cadre d'une éventuelle procédure de recours contre le(s) projet(s) de PLQ qui concrétiseront les objectifs de la zone. À ce stade, il suffit de constater que tant la DGT que le SABRA ont émis des préavis favorables à l'avant-projet de plan de modification de limites de zones. Par ailleurs, le fait que l'étude d'alternatives au boulevard des Abarois constituait l'un des dix-sept points intangibles invoqués par la commune de Bernex comme condition à l'approbation du PDQ n° 29'948 est sans pertinence. À cet égard, la chambre administrative relèvera que la commune de Bernex n'a pas formé recours à l'encontre du projet de modification de limites de zones querellé.

Mal fondé, ce grief sera écarté.

11) Dans un deuxième grief au fond, les recourants invoquent une violation des normes fédérales de protection de l'environnement. Ils soutiennent que les autorités compétentes auraient dû soumettre à la commune de Bernex un rapport démontrant que les plans d'affectation étaient conformes aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, au sens de l'art. 47 OAT.

a. Aux termes de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

b. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise par l'art. 25a LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3 ; Pierre TSCHANNEN, *Umsetzung vom Umweltrecht in der Raumplanung*, DEP 2005 p. 423 ; Raymond MUGGLI, *Umweltprüfung vor der Projektierung*, DEP 2004 p. 451). Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation (Raymond MUGGLI, *op. cit.*, DEP 2004 p. 453). Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit en outre indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan augmenteront ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité ; Martin PESTALOZZI, *Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung*, DEP 2000 p. 775).

Dans plusieurs cantons, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan (par son organe délibérant ou par son assemblée des citoyens). Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision communale doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local,

dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2). Selon le Tribunal fédéral, ce rapport n'a pas la même fonction dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, que dans les cantons où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter les plans d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 précité consid. 2.3.2).

c. Dans le canton de Genève, les autorités communales n'ont pas la compétence d'adopter les plans d'affectation. Cette compétence relève exclusivement des autorités cantonales. Les plans d'affectation généraux, soit les plans de zones, sont en principe adoptés par le Grand Conseil (art. 15 ss LaLAT).

Dans deux arrêts ayant trait à des plans d'affectation spéciaux (à savoir des PLQ), la chambre administrative a relevé qu'à Genève, l'importance du rapport prévu par l'art. 47 al. 1 OAT était moindre, dès lors que le Conseil d'État, autorité compétente pour adopter le plan, avait la possibilité de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument. L'absence d'un tel plan n'emportait dès lors pas violation de cette disposition, les PLQ litigieux n'ayant pas été présentés par les communes, mais élaborés par le département cantonal compétent (ATA/692/2014 du 2 septembre 2014 consid. 14 ; ATA/735/2014 du 16 septembre 2014 consid. 4b).

d. En l'espèce, comme l'a à juste titre relevé l'autorité intimée, la modification des limites de zone litigieuse n'est pas d'initiative communale, mais a été élaborée par le DALE. Il n'y avait dès lors pas besoin d'établir un rapport au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité cantonale ayant entièrement diligenté toute la procédure d'élaboration du plan en requérant tous les préavis techniques nécessaires, puis en soumettant ledit plan à l'enquête publique. Le département n'était ainsi pas tenu de fournir de rapport au Grand Conseil, et encore moins à la commune de Bernex, comme le soutiennent les recourants. Il importe dès lors peu de savoir si le rapport élaboré par la CAC le 25 avril 2017 pourrait ou non faire office de rapport au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, un tel rapport n'étant pas exigé par la loi dans le cas d'espèce.

Le grief de violation de l'art. 47 OAT sera donc écarté.

- 12) Les recourants estiment également que les autorités compétentes auraient dû prendre en considération les nuisances d'ordre environnemental qu'engendrerait le projet au stade de la planification générale déjà. Ils citent à cet égard l'art. 12 al. 1 let. b et c de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01), et deux arrêts du Tribunal fédéral (arrêts du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 ; 1A.56/1999 du 31 mars 2000).

a. Selon l'art. 11 al. 1 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Les émissions sont limitées par l'application : des prescriptions en matière de construction ou d'équipement et des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. b et c LPE). S'agissant spécifiquement de la protection contre le bruit, l'art. 22 al. 1 LPE prévoit que les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'al. 2, que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. L'art. 24 al. 1 LPE stipule par ailleurs que les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs.

b. Selon la jurisprudence de la chambre administrative, confirmée par le Tribunal fédéral, la zone de développement 3 se substituant à une zone agricole peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1P.264/1997 du 5 mars 1998 = SJ 1998 p. 641 consid. 2e). En effet, la délivrance d'une autorisation de construire y est subordonnée à celle d'un plan d'affectation spécial, soit un PLQ, conformément à l'art. 2 al. 1 LGZD (ATA/557/2015 précité consid. 5e). Par conséquent, une loi qui modifie les limites de zones en substituant de la zone de développement 3 à de la zone agricole ne crée pas de nouvelles zones à bâtir au sens de l'art. 24 al. 1 LPE. Elle constitue une mesure d'aménagement du territoire qui consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification (ATA/557/2015 précité consid. 5f ; ATA/197/2014 du 1^{er} avril 2014 consid. 15c ; ATA/712/2013 du 29 octobre 2013 consid. 10 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 13).

c. Les prescriptions posées par les art. 22 LPE et 31 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41) ne sont en principe pas pertinentes au stade d'un plan d'affectation général. C'est au niveau des PLQ seulement ou à celui de la planification spéciale, lorsque celle-ci est suffisamment détaillée pour que puissent être appréhendées de manière précise les nuisances environnementales en résultant (arrêt du Tribunal fédéral 1P.166/1999 et 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 6 publié in RDAF 2000 I p. 427), que l'exigence du respect des valeurs limites d'émissions doit être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause (ATA/197/2014 du 1^{er} avril 2014 consid. 15c).

Lors de l'adoption ou de la modification des plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT, l'art. 43 OPB impose à l'autorité d'exécution l'obligation de leur

attribuer un degré de sensibilité (ci-après : DS ; art. 43 et 44 al. 2 OPB ; art. 15 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 20 octobre 1997 - LaLPE - K 1 70), lequel a pour fonction d'indiquer le niveau de protection de la zone contre les immissions sonores générées par des installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone (Anne-Christine FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, p. 219).

d. En l'espèce, la mesure d'aménagement du territoire querellée classe la majorité des parcelles en zone de développement 3, zone de développement 4A, zone de développement 4A réservée à de l'équipement public et zone de développement industriel et artisanal également destinée à de l'équipement public. Ce cas de figure n'est pas identique à ceux cités par les recourants : dans le premier arrêt du Tribunal fédéral cité, les autorités avaient substitué à une zone à bâtir existante une autre zone constructible (arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 précité consid. 1.3). Dans le deuxième, le recours était dirigé contre une décision approuvant des plans d'affectation spéciaux, précis à tel point qu'ils permettaient d'appréhender les problèmes de trafic, et devant ainsi répondre aux exigences de la protection de l'environnement (arrêt du Tribunal fédéral 1A.56/1999 précité consid. 6a).

Le plan de zone querellé consiste dans le cas d'espèce en un changement d'affectation qui, au vu de la jurisprudence susmentionnée, n'est pas visé par les exigences du respect des valeurs de planification.

À teneur de l'art. 3 de la loi 11'980, et conformément aux art. 43 et 44 OPB, le DS II a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones de verdure. Le DS III a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones de développement 3, de la zone de développement 4A et de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public. Enfin, le DS IV a été attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement industriel et artisanal.

Comme l'a à juste titre relevé l'autorité intimée, c'est au stade ultérieur de la planification spéciale (PLQ) ou des autorisations de construire que le respect des valeurs de planification devra être garanti. Cela ressort d'ailleurs du préavis émis par le SABRA le 18 juin 2015 : ledit service a relevé que les recommandations en matière de protection contre le bruit, énoncées dans l'exposé des motifs, devraient être traduites dans les prochaines phases (PLQ et autorisations de construire). Ainsi, sous réserve des mesures à prévoir dans les PLQ, le projet de modification des limites de zones était en l'état conforme aux exigences de l'OPB. S'agissant de la problématique de l'air, il a également indiqué que le calcul des émissions polluantes devrait être réalisé au stade des PLQ, soit dès que les sources seraient quantifiées.

Par conséquent, le service compétent a effectué un contrôle *prima facie* relatif aux potentielles nuisances d'ordre environnemental, et indiqué que le projet était en l'état conforme aux exigences légales. Au stade de la planification générale, ce contrôle est suffisant. À cet égard, il sied de relever que les recourants ne contestent pas le contenu du préavis du SABRA et n'avancent pas non plus d'arguments permettant de s'en écarter.

Mal fondé, le grief de la violation des normes fédérales de protection de l'environnement doit donc être écarté.

- 13) Les recourants invoquent ensuite une prétendue violation des principes de coordination, de concordance, et d'économie de procédure. La modification de limites de zones s'inscrirait dans un horizon temporel incohérent, le plan d'affectation ayant été adopté avant le PDQ n° 29'948.

a. À teneur de l'art. 10 al. 1 LaLAT, le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le PDCn. Le PDQ est défini comme un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'article 19 LAT (art. 10 al. 2 LaLAT). Conformément à l'alinéa 7 de cette même disposition, le département vérifie que le PDQ est conforme notamment au PDCn. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal adopte le plan sous forme de résolution, dans un délai de nonante jours. Le Conseil d'État statue dans un délai de soixante jours à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non conformes.

S'agissant des plans d'affectation du sol, l'art. 11 al. 1 LaLAT prévoit que conformément à l'art. 2 al. 3, les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du PDCn, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDCn et à son concept de l'aménagement cantonal. L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé.

b. Ainsi, si les dispositions sur les plans directeur localisés (art. 10 LaLAT), précèdent dans la loi celles relatives aux plans d'affectation du sol (art. 11 LaLAT), cela ne signifie pas, comme le soutiennent les recourants, que l'adoption d'un PDQ doit précéder toute planification du sol. En effet, l'art. 11 al. 1 LaLAT prévoit explicitement que l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé.

Rien n'empêchait donc les autorités de mener en parallèle les procédures d'adoption du PDQ et du projet de modification des limites de zones querellé. À

cet égard, il sied de relever que le PDQ n° 29'948 a été accepté par les conseils municipaux de Confignon et Bernex les 6 et 13 décembre 2016 et approuvé par le Conseil d'État le 26 avril 2017. La loi querellée a été formellement adoptée le 11 mai 2017, soit quinze jours après.

Mal fondé, ce grief sera également rejeté.

14) Les recourants soutiennent enfin que la modification des limites de zones litigieuse ne préserverait pas les SDA.

a. En vertu de l'art. 26 al. 1 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Conformément à l'alinéa 3 de cette disposition, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé.

Selon l'art. 30 al. 1 OAT, les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles ; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. En vertu de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT, des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) ; et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b).

b. Comme susmentionné au consid. 12b, la zone de développement 3 se substituant à une zone agricole peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Par conséquent, une loi qui modifie les limites de zone en substituant de la zone de développement 3 à de la zone agricole ne crée pas de nouvelles zones à bâtir. Elle constitue une mesure d'aménagement du territoire qui consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification.

c. En l'espèce, en classant la majorité des parcelles en zone de développement 3, zone de développement 4A, zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, zone de développement industriel et artisanal également destinée à de l'équipement public, le projet de modification de limites de zones querellé ne crée pas de nouvelles zones à bâtir. Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité intimée a considéré que la mesure d'aménagement du territoire querellée consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par les exigences de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT, cette disposition ne s'appliquant que s'il s'agit de classer des SDA en zone à bâtir.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants dans leur réplique, le fait que cette disposition ne s'applique pas à ce stade ne signifie pas qu'un blanc-seing est délivré aux autorités dans la planification générale. En effet, lesdites autorités se sont assurées que le plan de modification de limites de zones est conforme au PDCn 2030. Cela ressort du rapport du 25 avril 2017 de la CAC, chargée d'étudier le projet de loi. Elle y relève en pages 45 et 50 que le plan visé à l'art. 1 du projet de loi est conforme au PDCn 2030, dès lors qu'il figure parmi planifications expressément listées en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030. Cette emprise agricole a donc été validée par le Conseil fédéral. Ledit rapport d'examen précise que ces planifications – dont celle objet du présent litige – pourront être mises en vigueur d'ici à la prochaine adaptation du PDCn 2030, sous réserve du respect de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT. Comme précédemment mentionné, l'utilisation optimale de ces SDA, au sens de l'art. 30 al. 1^{bis} let. b OAT, ne pourra être mesurée qu'au moment de l'adoption du PLQ subséquent, qui matérialisera les objectifs des zones créées par le projet de loi querellé.

Mal fondé, ce grief sera également écarté.

- 15) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.
- 16) Le présent arrêt au fond rend la demande de restitution de l'effet suspensif sans objet.
- 17) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'ils sont recevables, les recours interjetés le 28 août 2017 par Messieurs Jacques BINZ, Edwin COX, Jan COX et Josef COX, Madame Leen COX-FAVRE, Madame Elsa RODRIGUEZ GONCALVES FERREIRA et Monsieur Agostinho DE JESUS FERREIRA, Madame Diamila D'INCA, Madame Yolanda GARCIA ROBERT et Monsieur Philippe ROBERT, Madame Christine GRANGIER GARDA, Madame Emilie et Monsieur Erhard GRULKE, Messieurs André JANUSZEWSKI et Yves JANUSZEWSKI, Madame Marie JANUSZEWSKI, Madame Yolande LACROIX, Madame Monique et Monsieur Shanmugam MAHENDREN, ainsi que Madame Liliane ROD contre la loi 11'980 modifiant les limites de zones sur le

territoire des communes de Bernex et Confignon (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, d'une zone de développement industriel et artisanal également destinée, à titre accessoire, à de l'équipement public cantonal, de deux zones de verdure et de deux zones des bois et forêts au lieu-dit « Bernex Est ») du 11 mai 2017 ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de Messieurs Jacques BINZ, Edwin COX, Jan COX et Josef COX, Madame Leen COX-FAVRE, Madame Elsa RODRIGUEZ GONCALVES FERREIRA et Monsieur Agostinho DE JESUS FERREIRA, Madame Diamila D'INCA, Madame Yolanda GARCIA ROBERT et Monsieur Philippe ROBERT, Madame Christine GRANGIER GARDA, Madame Emilie et Monsieur Erhard GRULKE, Messieurs André et Yves JANUSZEWSKI, Madame Marie JANUSZEWSKI, Madame Yolande LACROIX, Madame Monique et Monsieur Shanmugam MAHENDREN, ainsi que Madame Liliane ROD, pris conjointement et solidairement ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Philippe Juvet, avocat des recourants, au Grand Conseil, à l'office fédéral du développement territorial (ARE), à l'office fédéral de l'agriculture (OFAG), ainsi qu'à l'office fédéral de l'environnement (OFEV).

Siégeant : Mme Junod, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

J. Balzli

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :