

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3774/2017-AMENAG

ATA/660/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 juin 2018

dans la cause

COMMUNE DE BERNEX

représentée par Me Jean-Pierre Carera, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1) Le 14 janvier 2014, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le 1^{er} juin 2018 le département du territoire (ci-après : DT ou le département) a élaboré un avant-projet de loi de modification des limites de zones n° 29'955-507 (ci-après : projet de loi n° 29'955-507), créant une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly-Sud – Route de Chancy » de la commune de Bernex (ci-après : la commune).

a. Le périmètre, objet dudit projet, se situe à proximité du futur terminus du prolongement de la ligne de tramway Cornavin-Onex-Bernex (ci-après : TCOB) et en bordure sud de la route de Chancy. Ce secteur, d'une superficie de 57'260 m², est situé principalement sur trois parcelles privées n^{os} 2'347, 2'408 et 7'227, ceinturées par la route de Chancy et la route de Laconnex. Il concerne également deux parcelles du domaine public cantonal, soit les parcelles n° 7'556 (chemin de Bonne) et n° 7'750 (chemin du Champ-Manon pour partie). Ces biens-fonds sont sis en zone agricole, en continuité immédiate avec le tissu villageois, dont le quartier « Bernex-Soleil » en amont, date des années 80.

b. 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, identifie le secteur de Bernex/Vailly-Sud comme l'un des potentiels à l'échelle du canton se prêtant à une extension sur la zone agricole, permettant notamment la création de logements. Le plan de zone visé par le projet de loi n° 29'955-507 figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport précité de l'ARE.

Ce projet de modification de zone au lieu-dit « Vailly-Sud – Route de Chancy » a pour but de créer les conditions permettant une extension urbaine sur la zone agricole sur des parcelles enclavées entre le village de Bernex et la ligne du prolongement du tramway TCOB dans le cadre général du « grand projet Bernex » et des objectifs y afférents. Cette extension a pour but de créer un quartier mixte à forte dominante logements, avec des activités économiques et des services en lien avec la place située au terminus du tram. Il vise à terme la création de six cents logements et de cent cinquante emplois pour le seul périmètre de Vailly-Sud.

c. Le plan directeur communal (ci-après : PDCom) de Bernex, adopté le 12 juin 2012 par le Conseil municipal de la commune, puis approuvé par le Conseil d'État le 25 juin 2014, fait explicitement référence à « la place du quartier de Vailly » (fiche 5.4).

- 2) Le 20 mars 2015, le département a soumis l'avant-projet de plan de modification de limites de zones à la commune et aux services concernés. Ce plan a fait l'objet de plusieurs préavis techniques, tous favorables ou favorables sous réserves. Les préavis suivants ont notamment été émis :
- a. Le 13 avril 2015, la direction générale de l'agriculture (ci-après : DGAN) s'est déclarée favorable à l'avant-projet projet, sans émettre d'autres observations.
 - b. Le 13 avril 2015 également, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) s'est déclarée favorable à l'avant-projet sous conditions. Après s'être interrogée sur le type de zone proposé, elle était dorénavant favorable à condition de suivre les recommandations énoncées par l'office de l'urbanisme dans le cadre du « grand projet de Bernex ».
 - c. Le 16 avril 2016, la direction de la planification cantonale et régionale a émis un préavis favorable, relevant que le choix de la zone 3 de développement permettait de garantir une utilisation optimale des surfaces d'assolement (ci-après : SDA) classées en zone à bâtir selon l'art. 30 al. 1bis de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1). Le périmètre retenu figurait par ailleurs parmi ceux retenus dans le programme de législature et communiqués à la Confédération en vue de l'approbation du PDCn 2030. Le secteur de Vailly figurait parmi les terrains identifiés en tant que parcelles agricoles enclavées, dans la continuité de la zone à bâtir, susceptibles d'être classées en zone à bâtir.
 - d. Le 24 avril 2015, la commission de l'urbanisme s'est déclarée favorable à l'avant-projet, lequel permettrait la réalisation de logements, en liaison directe avec le village de Bernex et le prolongement futur de la ligne de tram 14.
 - e. Le 18 mai 2015, la commune s'est déclarée favorable sous réserves. Il était nécessaire d'assurer une continuité entre les futures constructions et le bâti actuel. Le respect des gabarits actuels, situés en zone 4B protégée, devait être assuré, tout comme les trames végétales et les vues sur le grand paysage. Ces éléments devaient conduire à l'élaboration d'une image directrice.
- 3) Du 17 novembre au 17 décembre 2015, la procédure d'enquête publique relative à l'avant-projet de loi n° 29'955-507 a été ouverte.
- a. Cet avant-projet de loi a fait l'objet de dix observations négatives émanant de la commune, de l'association « Bernex-Soleil » et de riverains. Les observations portaient principalement sur le zonage (souhait du 4B au lieu de la zone de développement 3), sur la forme urbaine du futur projet urbain et l'attribution du degré de sensibilité II.
 - b. Par courriers séparés du 18 mars 2016, l'office de l'urbanisme a répondu à ces observations.

4) Le 14 juin 2016, le Conseil municipal de la commune a émis un préavis défavorable audit projet. Il a notamment relevé que le projet de plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) n° 29'948 pour les communes de Bernex et Confignon portait exclusivement sur le secteur de Bernex-Est. Aucune image directrice n'avait été développée pour le secteur « Vailly-Sud – Route de Chancy », alors qu'elle était indispensable. Le P+R terminus de Vailly devait être localisé sous le périmètre des futures habitations de Vailly-Sud, et non en surface au sud de la route de Chancy comme cela était prévu.

5) Entre juin et août 2016, plusieurs échanges de courriers et une entrevue se sont déroulés entre la commune et le Conseil d'État.

Par courrier du 5 octobre 2016, le Conseil d'État a informé cette dernière qu'il refusait de suspendre la procédure de modification des limites de zones dans l'attente de la réalisation d'une image directrice sur le secteur de Vailly et qu'il avait décidé de poursuivre la procédure de déclassement entamée.

6) Parallèlement à cette procédure, le Conseil d'État a déposé le 28 septembre 2016, auprès du Grand Conseil, le projet de loi 11'980 (ci-après : PL 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 »).

Le périmètre concerné se situait à l'est de la commune de Bernex et au nord de la commune de Confignon. Le projet visait 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.

7) Le 17 octobre 2016, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi 11'985 (ci-après : PL 11'985) modifiant les limites de zones sur le territoire de Bernex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly-Sud – Route de Chancy » conformément au plan n° 29'955-507).

8) Le PL 11'985 a fait l'objet d'une première procédure d'opposition du 28 octobre au 28 novembre 2016, suivie d'une procédure d'opposition portant sur la déclaration d'utilité publique prévue à l'art. 4 dudit projet de loi, ouverte du 29 novembre au 9 décembre 2016.

9) Le 25 novembre 2016, la commune a formé opposition contre le PL 11'985.

Entre le 12 et le 27 novembre 2016, soixante-deux autres personnes ont également formé opposition contre le PL 11'985.

- 10) À la suite d'un important amendement à sa clause d'utilité publique, une deuxième procédure d'opposition au PL 11'985, 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.
- 11) Le 27 mars 2017, la commune a réitéré son opposition.
- 12) Le 25 avril 2017, la commission d'aménagement du canton (ci-après : CAC) chargée d'étudier le PL 11'985, ainsi que le PL 11'980 et une motion M 2394 invitant le Conseil d'État à fixer un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) de 1.4 au minimum sur le périmètre proposé, a rendu son rapport et a notamment recommandé l'adoption du PL 11'985 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 revêtait 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 PL 11'985, et notamment celle de la commune, en concluant à leur rejet.
- L'adoption du plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi discuté entrait pleinement dans les objectifs tant du PDCn 2030 que du PDCom de Bernex.
- 13) a. Parallèlement au PL 11'985 et au PL 11'980 précités, un avant-projet de PDQ n° 29'948 pour les communes de Bernex et Confignon a été élaboré.
- b. 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).
- 14) Le 11 mai 2017, le Grand Conseil a adopté la loi 11'985, dans sa teneur à la suite de la modification de la clause d'utilité publique, et avec un article additionnel portant sur le rejet des oppositions formées contre le projet.

- 15) Par arrêté du 17 mai 2017, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 mai 2017, le Conseil d'État a publié la loi 11'985.

Le référendum n'a pas été demandé dans le délai expirant le 28 juin 2017.

- 16) Par courrier du 25 juillet 2017, le Grand Conseil a informé la commune de l'adoption de la loi 11'985 et du rejet de son opposition.

- 17) Par arrêtés du 26 juillet 2017, le Conseil d'État a promulgué la loi 11'980 et la loi 11'985, déclarées exécutoire nonobstant recours dès le lendemain de la publication.

Lesdits arrêtés ont été publiés dans la FAO le 28 juillet 2017.

- 18) Par acte mis à la poste le 14 septembre 2017, la commune a interjeté recours contre la loi 11'985 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) concluant à l'annulation du « projet de loi n° 11'985 » et à la condamnation de tout opposant aux « dépens » de la procédure.

Le périmètre de zone querellé n'était pas inclus dans le PDQ Bernex-Est et n'avait pas fait l'objet d'un PDQ propre, ce qui était contraire aux recommandations du PDCn 2030 et violait le PDCom de Bernex. Si elle n'était pas opposée à l'urbanisation de ce périmètre, elle considérerait que la manière dont celle-ci était en train de s'opérer ne respectait pas les prescriptions légales applicables et les engagements pris.

L'addition du déclassement expressément visé par le projet de loi querellé – lequel était licite – au « déclassement de facto » des parcelles sises en zone agricole nécessaires pour le P+R provisoire, outrepassait les limites strictes fixées par le Conseil fédéral lors de l'adoption du PDCn 2030 en matière de déclassement des surfaces affectées à l'agriculture et comprises dans les SDA. Cet élément devait être pris en compte, ce qui n'était pas le cas dans la loi litigieuse.

Le choix de la zone de développement 3 prévue par la loi querellée était inopportun et ne répondait pas aux objectifs communaux pour le périmètre concerné. Cela ne tenait pas compte des caractéristiques du périmètre concerné, soit une entité spécifique devant bénéficier d'une urbanisation de type villageoise. Le gabarit des immeubles nouveaux devait ainsi se rapprocher de l'existant. La zone de développement 3 devait être abandonnée au profit d'une zone de développement 4B qui correspondrait mieux à la densité modérée à intermédiaire prévue par le PDCn 2030.

- 19) Dans sa réponse du 23 novembre 2017, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours et à la condamnation de la recourante aux frais de la procédure.

Le grief de la recourante relatif au choix de la zone de développement 4B en lieu et place de la zone de développement 3 relevait de l'opportunité et était donc irrecevable au stade du recours. Sur le fond, ce grief était de toute manière infondé. La zone de développement 3 permettait une utilisation plus judicieuse du sol, avec un indice de densité (ci-après : ID) et un IUS plus élevé, ce qui permettait de limiter l'emprise de l'extension urbaine sur la zone agricole.

Il ressortait tant de la législation applicable que de la jurisprudence de la chambre administrative que l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'était pas subordonnée à celle, préalable, d'un PDQ. Si le PDCn 2030 encourageait l'élaboration de tels plans, il ne contenait aucune prescription les rendant obligatoires. De jurisprudence constante, le Grand Conseil n'était pas lié par les PDCom et pouvait s'en écarter par l'adoption d'une loi formelle modifiant les limites de zones du territoire cantonal. Le PDCn 2030 préconisait la densification des parcelles du secteur de Bernex/Vailly-Sud, de sorte que le PDCom devait être adapté dans ce sens. Tant le Conseil d'État que le Grand Conseil pouvaient par ailleurs s'écarter d'un PDCom, sous peine d'offrir un droit de veto à la commune sur l'urbanisation du secteur, ce qui violerait la volonté du législateur. Enfin, l'obligation inscrite dans le PDCom de Bernex d'élaborer un PDQ devait être réalisé avec toute construction et non avant toute modification des limites de zones du secteur.

- 20) Dans sa réplique du 31 janvier 2018, la commune a repris les arguments déjà développés dans son recours et persisté dans ses conclusions.

Si l'obligation d'adopter préalablement un PDQ ne ressortait pas de la loi, il ressortait du PDCom de Bernex. Le délai de trois ans pour procéder à un nouvel examen du PDCom n'était par ailleurs pas échu lors de l'adoption de la loi litigieuse et ne l'était d'ailleurs toujours pas, de sorte que le Grand Conseil ne pouvait faire abstraction de celui-ci. Il n'existait aucun risque de « droit de veto » des communes, dès lors que le Conseil d'État devait approuver les PDCom et donc confirmer leur respect au PDCn. Le PDCn 2030 prévoyait, pour le secteur de Vailly, un ID compris entre 1 et 1.8. Or, le déclassement en zone de développement 3 avait pour conséquence de prévoir un ID minimal de 1.8, lequel n'était ainsi pas conforme au PDCn 2030. La modification de zone avait par ailleurs une incidence sur les densités minimales et maximales autorisées, de sorte qu'un PDQ devait précéder celle-ci.

La question de l'implantation du P+R était primordiale dans le cadre du présent litige, même s'il n'était pas prévu sur les parcelles visées par la modification de zone. Le P+R provisoire serait en réalité en service durant plusieurs décennies. Il était dès lors insoutenable de considérer qu'il s'agissait d'une installation provisoire ne devant pas être prise en considération dans les SDA.

Le besoin de créer des logements ne dispensait pas les autorités de respecter le PDCn 2030 et le PDCom de Bernex ; en visant une densification plus importante que celle prévue par ces derniers, le Grand Conseil outrepassait ses prérogatives.

- 21) Par courrier du 5 février 2018, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 22) Pour le surplus, l'argumentation des parties sera reprise, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

- 1) Le recours est dirigé contre la loi 11'985 modifiant les limites de zones sur le territoire de Bernex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly-Sud – Route de Chancy » conformément au plan n° 29'955-507. 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) a. 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.

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

En l'occurrence, la commune a formé opposition en date du 25 novembre 2016, puis a renouvelé celle-ci le 27 mars 2017, après que la première procédure d'opposition a été annulée. Le recours est dès lors recevable sous cet angle.

c. En outre, la commune a la qualité pour recourir, conformément à l'art. 35 al. 3 LaLAT, de sorte que son recours est également recevable de ce point de vue.

- 3) 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 LAT, 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 de celle-ci (ATA/557/2015 du 2 juin 2015 consid. 4 et les références citées).

c. Aux termes de l'art. 33 al. 2 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les plans d'affectation. Parmi les autorités chargées de cette tâche, l'une d'elles au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 2.1). L'autorité de recours au sens de l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement cantonal, peut également satisfaire aux exigences du droit fédéral (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 précité consid. 2.1).

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

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

intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre, et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/495/2018 du 22 mai 2018 consid. 7c ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 consid. 9c).

4) Selon l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), 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).

5) 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).

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 plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) au sens de l'art. 3, assorti d'un règlement (let. a) et des conditions particulières applicables au projet (let. b).

- 6) Dans un premier grief, la recourante reproche l'absence d'image directrice sur le secteur Vailly-Sud, soit l'inexistence d'un PDQ propre à cette zone, ce qui serait contraire aux recommandations du PDCn 2030 (contenues notamment aux fiches A02 et A17) et violerait le PDCom de Bernex.
- 7) a. À teneur de l'art. 10 al. 1 LaLAT, le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le PDCn. Le PDCom est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes. Le PDQ est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes ; il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'article 19 LAT (art. 10 al. 2 LaLAT).

Le PDCom doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau PDCn par le Conseil fédéral (art. 10 al. 9 LaLAT).

b. Selon l'art. 10 al. 8 LaLAT, le plan directeur localisé (soit les PDQ et les PDCom ; art. 10 al. 2 LaLAT) a force obligatoire pour les autorités communales et le Conseil d'État. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé. Ce dernier ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent dès lors former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.

Par cette disposition, le législateur a exprimé clairement sa volonté de donner à cet instrument une portée exclusivement politique et de laisser la sanction de son irrespect aux seules autorités politiques. Il ressort d'ailleurs de l'exposé des motifs y relatif que, selon la volonté du législateur, les plans

directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles, dépourvu d'effet juridique (ATA/74/2008 du 19 février 2008). Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient d'éviter (MGC 2001 41/VIII 7360ss, not. 7366 ; ATA/595/2016 du 12 juillet 2016 consid. 6d ; ATA/556/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014).

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

d. Dans l'ATA/397/2009 du 25 août 2009, la chambre administrative a considéré qu'il n'y avait aucune trace, ni dans la LaLAT, ni dans le PDCn, d'une règle qui prescrirait l'obligation d'adopter préalablement un PDQ, en particulier dans les plans d'aménagement concertés désignés par le PDCn, empêchant le Grand Conseil d'adopter un plan de zones en l'absence de PDQ. L'examen des travaux parlementaires ne permettait pas de retenir une autre solution. Cette interprétation fut ensuite formalisée par le Grand Conseil, le 3 avril 2009, par l'adoption de l'art. 11 al. 1 2^{ème} phr. LaLAT. Subsidiairement, la juridiction de céans a rappelé que quand bien même un plan directeur localisé aurait été adopté préalablement à la loi litigieuse, le Grand Conseil restait libre de s'en distancer, aux conditions de l'art. 10 al. 8 LaLAT (consid. 8 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 11 mars 2010).

Dans un arrêt plus récent (ATA/632/2011 précité), la chambre administrative a confirmé que le Grand Conseil n'était aucunement lié par l'existence d'un plan directeur localisé, à la procédure duquel il ne participe d'ailleurs pas et qui porterait sur tout ou partie du périmètre dudit plan de zone, comme le Tribunal fédéral l'a lui-même admis (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 précité consid. 2.2). Cela ressortait clairement de l'art. 11 al. 1 2^{ème} phr. LaLAT, comme de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Quelles que soient les options d'aménagement prises à l'occasion d'un PDQ ou d'un PDCo, le Grand Conseil pouvait s'en distancer lors de l'adoption d'une loi modifiant les limites de zones, ce d'autant plus lorsqu'il disposait d'un motif légitime pour ce faire consistant, dans le cas d'espèce, dans le respect du PDCn (consid. 14g).

Enfin, dans l'ATA/806/2015 du 11 août 2015, la chambre de céans a confirmé que le Grand Conseil, qui n'est pas une autorité administrative mais l'organe législatif cantonal, n'était pas lié par un plan directeur localisé et pouvait s'en écarter par l'adoption d'une loi formelle modifiant les limites de zones du

territoire cantonal. Elle a toutefois relevé que lors de la mise en œuvre de la loi d'aménagement, le Conseil d'État, comme le département, devaient respecter le PDCom. La conformité à ce document des constructions envisagées (par un PLQ notamment) ou autorisées pourrait alors être contrôlée par la juridiction de céans (consid. 15).

- 8) a. La fiche A02 du PDCn 2030 prévoit que, préalablement à l'élaboration des PLQ, des PDQ sont élaborés pour les secteurs les plus étendus. En particulier, les périmètres inclus dans des grands projets bénéficient des mesures de planification et d'accompagnement (structures de projet) appliquées dans le cadre de ces projets (p. 59).

La fiche A17 du PDCn, qui cite « Bernex » au titre des grands projets prioritaires en cours d'élaboration, précise que si nécessaire, l'accord canton-commune formalisé dans le plan guide peut être traduit dans un document de valeur juridique, soit le PDQ (p. 146).

b. Le PDCom de Bernex prévoit que le périmètre visé par la loi litigieuse est un secteur stratégique à valoriser avec l'arrivée du TCOB en 2013 pour constituer une interface de qualité « tram/bus/mobilités douces ». La planification d'un P+R provisoire de trois cents places à l'arrivée du tram n'est pas un dispositif satisfaisant pour la commune. Il prévoit, à titre de « propositions, suite de la coordination », l'établissement à moyen terme d'un plan directeur de quartier préalablement à toute construction, lequel précisera « les affectations et la densité, les espaces à maintenir libres et l'arborisation à créer ou à sauvegarder, les accès et les cheminements piétonniers » (fiche 5.4 du PDCom de Bernex). Le plan de synthèse urbanisation/transport/paysage du PDCom de Bernex prévoit un développement à court terme pour le secteur de Vailly, soit à l'horizon 2015-2020.

- 9) En l'espèce, il ressort clairement tant des dispositions légales précitées que de la jurisprudence de la chambre administrative, confirmée par le Tribunal fédéral, que rien n'empêche le Grand Conseil d'adopter un plan de zones en l'absence d'un PDQ. De même, il n'est pas lié par l'existence d'un plan directeur localisé, tel qu'un PDCom, et peut s'en écarter par l'adoption d'une loi formelle modifiant les limites de zones du territoire cantonal.

Nonobstant, comme le relève la recourante, les fiches A02 et A17 du PDCn 2030 encouragent effectivement l'élaboration d'un PDQ pour les grands projets. Cependant, le PDCn 2030 ne rend pas obligatoire de tels plans, et encore moins avant même l'adoption d'une loi de modification de zones. Par ailleurs, la portée du PDCom de Bernex, et notamment de la fiche 5.4 qui prévoit l'adoption d'un PDQ avant toute construction dans le secteur de Vailly, doit de toute manière être relativisée dès lors qu'il devait, au plus tard en avril 2018, faire l'objet d'un nouvel examen, conformément à l'art. 10 al. 9 LaLAT.

Comme le retient à juste titre l'intimé, la loi de modification de zones litigieuse pouvait s'écarter du PDCom de Bernex, ce d'autant plus qu'elle disposait d'un motif légitime pour ce faire consistant dans le respect du PDCn 2030, lequel énumère d'ailleurs, dans le rapport de l'ARE qui y est annexé, ladite modification de zones.

Dès lors, le grief de la recourante doit être écarté.

- 10) Dans un second grief, la recourante reproche à la loi litigieuse de ne pas prendre en compte le fait que l'addition du déclassement qu'elle vise au « déclassement de facto » des parcelles sises en zone agricole nécessaires pour le P+R provisoire, outrepasserait les limites strictes fixées par le Conseil fédéral lors de l'adoption du PDCn 2030 en matière de déclassement des surfaces affectées à l'agriculture et comprises dans les SDA.
- 11) a. En vertu de l'art. 26 al. 1 OAT, les SDA 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'art. 26 al. 3 OAT, 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.

La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT). La Confédération fixe dans le plan sectoriel des SDA la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (art. 29 OAT).

Au cours de l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT), les cantons circonscrivent les SDA visées à l'art. 26 al. 1 et 2 OAT, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 al. 1 OAT). Ils fixent les SDA par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité ; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (art. 28 al. 2 OAT).

Selon l'art. 30 al. 1 OAT, les cantons veillent à ce que les SDA soient classées en zone agricole ; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet.

En vertu de l'art. 30 al. 1bis OAT, des SDA 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 SDA (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. À teneur 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, seules pourront être mises en vigueur d'ici à la prochaine adaptation du PDCn 2030 les planifications conformes au programme établi par l'horizon 2023 qui ont dépassé le stade de l'information préalable, sous réserve du respect de l'art. 30 al. 1 bis OAT (p. 29 et 30). Le plan de zone litigieux y est expressément énuméré.

c. La chambre administrative a confirmé à plusieurs reprises que 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 zones 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 (ATA/557/2015 précité consid. 5f et les références citées).

Dans un arrêt récent, la chambre de céans a relevé que le projet de modification de limites de zones prévoyant, notamment, un déclassement en zone de développement 3 et en zone de développement 4A ne créait pas de nouvelles zones à bâtir. La mesure d'aménagement du territoire querellée consistait alors en un changement d'affectation qui n'était pas visé par les exigences de l'art. 30 al. 1bis OAT, cette disposition ne s'appliquant que s'il s'agissait de classer des SDA en zone à bâtir. Le fait que cette disposition ne s'appliquait pas à ce stade ne signifiait toutefois pas qu'un blanc-seing était délivré aux autorités dans la planification générale. En revanche, l'utilisation optimale de ces SDA, au sens de l'art. 30 al. 1bis let. b OAT, ne pouvait être mesurée qu'au moment de l'adoption du PLQ subséquent, qui matérialiserait les objectifs des zones créées par le projet de loi querellé (ATA/495/2018 précité consid. 14b).

- 12) Il y a lieu de relever, à titre préalable, que le périmètre concerné par la loi de modification de zones querellée n'inclut pas les terrains sis en zone agricole où est envisagée la réalisation du P+R de Vailly, ce que ne conteste d'ailleurs pas la recourante. Dès lors, lesdits terrains n'ont pas à être pris en compte pour déterminer si la loi litigieuse respecte les limites fixées par le Conseil fédéral lors de l'adoption du PDCn 2030 en matière de déclassement des surfaces affectées à l'agriculture et comprises dans les SDA. En effet, la recourante ne saurait par ce biais tenter de remettre en cause la construction du P+R de Vailly au lieu auquel celui-ci est projeté, soit en dehors du secteur visé par la présente cause.

En l'occurrence, le plan de zones litigieux est expressément listé en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015. Dès lors, au stade actuel de la présente modification des limites de zones, il ne peut qu'être constaté que cette

emprise agricole a été validée par le Conseil fédéral. La DGAN s'est d'ailleurs déclarée favorable au projet, sans émettre d'autres observations. L'utilisation optimale des SDA, au sens de l'art. 30 al. 1bis let. b OAT, ne pourra quant à elle, conformément à la jurisprudence susmentionnée, qu'être vérifiée au stade ultérieur des PLQ.

Pour le surplus, le fait que le futur P+R de Vailly puisse être ou non qualifié de provisoire est sans incidence sur ce qui précède.

Par conséquent, ce second grief sera également écarté.

- 13) Dans un dernier grief, la recourante considère que le déclassement en zone de développement 3, au lieu de la zone de développement 4B, serait inopportun et violerait le PDCn et le PDCom en imposant une densification plus importante que celle prévue par ces derniers.

a. Comme cela a été rappelé au consid. 3c du présent arrêt, la chambre de céans ne peut revoir une telle question que sous l'angle de la légalité, l'opportunité d'une telle modification devant être examinée au stade de l'opposition par le Grand Conseil, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité.

Le déclassement du périmètre concerné en zone de développement 4B préconisé par la recourante relève de l'opportunité et cette question, tranchée par le Grand Conseil au stade de l'opposition, ne peut en conséquence être examinée par la chambre de céans.

b. S'agissant de l'éventuelle violation du PDCn et du PDCom, la position de la recourante ne saurait être suivie.

La fiche A05 du PDCn 2030, qui traite de la mise en œuvre des extensions urbaines en zone agricole, précise qu'en périphérie de la structure urbaine, une densité élevée doit le plus souvent être recherchée dans les extensions urbaines sur la zone agricole afin d'en limiter l'emprise (p. 77). La fiche P04 du PDCn 2030, relative au « grand projet de Bernex », prévoit notamment, aux titres des objectifs d'aménagement, de développer une urbanisation compacte, avec une densité élevée et des formes urbaines diversifiées (p. 302).

La carte n° 1, annexes aux fiches A01 à A08 du PDCn 2030 traitant des principes de densification, prévoit, à teneur de sa légende, pour le périmètre objet de la loi litigieuse, une « densification modérée à intermédiaire : ID minimal = 1 à 1,8 ».

Selon l'introduction au schéma directeur du PDCn 2030, les zones de développement 3 ont des ID minimum de 1,8 et des IUS minimum de 1,2 tandis qu'en zone de développement 4B, les ID et IUS minimum sont moins denses, soit

de 0,8, respectivement, 0,6 (p. 42). Le PDCn 2030 est conforme à l'art. 2A al. 2 let. b LGZD lequel prévoit qu'un ID minimal de 1,8 est applicable en zone de développement 3.

Le PDCn 2030 précise encore que, sauf pour la zone villas, il n'est pas prévu d'indices ou de fourchettes d'indices maximum, mais seulement des fourchettes d'indices minimum à respecter selon les quartiers. Ainsi, un PLQ portant sur un secteur en principe voué à une densification modérée à intermédiaire peut prévoir un IUS supérieur au minimum requis pour un secteur à densification forte ou très forte. À titre d'exemple, en zone de développement 3, un PLQ portant sur un secteur périphérique appelé à faire l'objet d'une densification modérée à intermédiaire (IUS minimum de 1,2) peut prévoir un IUS supérieur à celui de 2, correspondant à l'IUS minimum applicable aux secteurs voués à une densification intermédiaire à forte (Introduction au schéma directeur du PDCn 2030, p. 42).

Dans sa jurisprudence, la chambre administrative a déjà eu l'occasion de relever que ce n'est qu'au stade de l'adoption des PLQ – obligatoires en zone de développement conformément à l'art. 2 al. 1 LGZD – que l'IUS et l'ID seront déterminés et pourront le cas échéant être contestés par les particuliers (ATA/595/2016 précité consid. 6e).

Dès lors, contrairement à ce qu'invoque la recourante, le choix de la zone de développement 3, qui n'implique qu'un ID minimal de 1,8, ne viole pas le PDCn 2030, dès lors que ce dernier ne fixe pas d'ID maximal. Par ailleurs, la recourante n'expose pas pour quel motif le déclassement en zone de développement 3 et la densification prévue par la loi litigieuse violeraient le PDCom de Bernex, étant relevé que la loi litigieuse pouvait de toute manière s'écarter de celui-ci comme rappelé au consid. 9. Il ressort du plan de synthèse urbanisation/transport/paysage du PDCom de Bernex que le périmètre en question fait partie des zones à développer à l'horizon 2015-2020, sans autre réserve quant à sa densification.

Ce dernier grief sera en conséquence également écarté.

- 14) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté.
- 15) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (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

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2017 par la commune de Bernex contre la loi 11'985 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly-Sud – Route de Chancy ») du 26 juillet 2017 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de la commune de Bernex ;

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 Jean-Pierre Carera, avocat de la recourante, au Grand Conseil, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :