RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2029/2007-GC **ATA/580/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 27 novembre 2007

dans la cause

SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE CHAMPEL-FALAISES S.A.
représentée par Me Christian Luscher, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. La société immobilière Champel-Falaises S.A. (ci-après : la SI), constituée le 3 décembre 1963 et dont le siège est à Genève, est propriétaire de la parcelle n° 3413 feuille 82 du registre foncier de la Ville de Genève.

   Le capital-actions de la SI est détenu à parts égales par Messieurs Richard Ambrosetti et René Mathez, qui sont également administrateurs de la SI et locataires de la parcelle, à raison de la moitié chacun.

2. Ce terrain, d'une surface de 21'780 m^2, est bordé par la route de Vessy au sud, par la rivière de l'Arve à l'ouest et par la route du Bout-du-Monde au nord et à l'est, où il jouxte l'EMS de Val Fleuri.

3. Dès l'adoption de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940, le bien-fonds avait été attribué à la 5ème zone de construction.

4. Lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 1952 complétant l'article 13 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940, la 5ème zone a été séparée en une zone agricole (zone 5B) d'une part, et une zone destinée aux villas (zone 5A) d'autre part. La parcelle a été classée en zone villas 5A. Son affectation est restée inchangée lors des modifications de la loi précitée. Elle figurait toujours en zone villas sur les plans de zones annexés à la loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961 (ci-après : aLCI), à l'exception d'une bande de terrain en bordure de l'Arve classée en zone de bois et forêts.

5. Le 17 mars 1972, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RO 1972 I 652 ss). Celui-ci disposait à son article 2 alinéa 1er notamment, que « des rives des rivières et des lacs », ainsi que « des sites remarquables par leur beauté et leur caractère » devaient être déclarés zones protégées à titre provisoire.

6. A la suite de l'adoption de l'arrêté fédéral précité, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après : le Conseil d'Etat) a édicté un règlement d'application daté du 20 septembre 1972. Celui-ci fixait la procédure applicable à la détermination des zones et régions protégées à titre provisoire. La parcelle litigieuse a été déclarée zone à protéger le 22 novembre 1972.

7. Le 1er janvier 1980 est entrée en vigueur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). Le règlement d'application de l'arrêté fédéral a ainsi été abrogé le 25 juin 1980 et le régime de protection provisoire a pris fin.

8. La loi cantonale d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) est entrée en vigueur le 1er août 1987. A teneur de son article 32 alinéa 1er, les plans de zones de construction au sens de l'article 10 aLCI, ayant force de loi au moment de l'entrée en vigueur de la LaLAT, constituaient des plans de zones annexés à celle-ci au sens de son article 12. L'alinéa 2 précisait encore qu'à la 5ème zone résidentielle (zone 5A) telle que définie sous l'empire de l'ancienne loi correspondait dorénavant les périmètres désignés sous le vocable de 5ème zone.

L'article 3 alinéa 2 lettre c LaLAT disposait en outre qu'il convenait de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci.

9. Selon un arrêt rendu le 12 octobre 1988 par le Tribunal administratif et portant sur le bien-fondé d'une amende infligée à la SI, la parcelle en question était alors utilisée comme parc pour des engins de chantier, avec hangar, et comme dépôt de matériel (ATA du 12 octobre 1988 en la cause A. et SIC. F. S.A.).

Cependant, le tribunal soulignait que le terrain était classé depuis 1955 en zone villas. Il relevait qu'il s'agissait « d'une parcelle constructible à destination de logements aux portes des villes de Genève et de Carouge ».

10. Le 4 mai 1995, le Grand Conseil a adopté la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve (LArve - L 4 16), la loi modifiant le régime des zones de construction sur le territoire de la Ville de Genève et des communes de Carouge, Chêne-Bougeries, Thônex et Veyrier (ci-après : la loi n° 7107) ainsi que les plans qui leur étaient annexés. C'est ainsi que le bien-fonds en cause a été affecté pour l'essentiel en zone de verdure et pour partie en zone de bois et forêts.

11. Par pli du 23 août 1999, adressé au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département), la SI a exposé que, suite à l'adoption de la LArve, sa parcelle avait été déclassée ; dès lors que cette mesure correspondait à une expropriation matérielle, elle avait droit à une indemnisation.

12. Le 3 juillet 2000, la SI a déposé devant la commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation (ci-après : la commission) une demande en paiement pour expropriation matérielle contre l'Etat de Genève pour un montant de CHF 12'590'000.- avec intérêts à 5% dès le 24 août 1999.

13. Dans sa décision du 25 mars 2002, la commission a rejeté cette demande.

Se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, elle a considéré en substance que le changement d'affectation était assimilable à un refus de classement dans la zone à bâtir, la LArve définissant pour la première fois, dans

ce périmètre, un régime des zones conforme aux principes de la LAT. En raison de l'équipement insuffisant du terrain litigieux, il était exclu d'octroyer une indemnité pour expropriation matérielle.

14. Par arrêt du 26 août 2003, le Tribunal administratif a admis le recours formé par la SI (ATA/609/2003).

La mesure d'aménagement litigieuse ne constituait pas un refus de classement, mais bien un déclassement en zone inconstructible d'un terrain valablement classé en 1987 dans la zone à bâtir. Il a donc admis un cas d'expropriation matérielle. Partant, la SI avait droit à une indemnité.

15. Statuant sur un recours du département, le Tribunal fédéral a, par arrêt du 29 mars 2004, confirmé la décision du Tribunal administratif précitée et reconnu que le classement de la parcelle en zone protégée constituait une expropriation matérielle donnant droit à une indemnisation (Arrêt du Tribunal fédéral 1A. 211/2003).

Le classement en zone résidentielle adopté par le Grand Conseil en 1987 ne paraissait pas inconciliable avec les impératifs de protection des rives des cours d'eau selon le droit fédéral. L'adoption, quelques années plus tard, d'une législation spéciale relative à la protection de l'Arve signifiait que de nouveaux éléments d'appréciation avaient été pris en compte avec l'évolution de la conjoncture. On ne pouvait en déduire que la mesure d'aménagement décidée en 1987, en d'autres circonstances mais déjà dans le but de définir l'affectation des zones conformément à la LAT, violait les règles du droit fédéral sur la délimitation des zones à bâtir. Partant, le Tribunal administratif avait à juste titre admis un cas de déclassement proprement dit et toutes les conditions posées par la jurisprudence pour l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle étaient réalisées.

Le dossier a été renvoyé à la commission afin que celle-ci se prononce sur le montant de l'indemnité.

16. Par décision du 21 septembre 2006, la commission a suspendu la procédure relative au dossier qui lui avait été renvoyé par le Tribunal fédéral.

17. Dans l'intervalle, le département avait élaboré, le 20 juillet 2004, un projet d'exposé des motifs à l'appui d'un projet de loi tendant à remettre en zone à bâtir une partie de la parcelle n° 3413.

Le Tribunal fédéral avait relevé que le terrain litigieux, malgré sa localisation en bordure d'un cours d'eau, d'une voie de circulation et d'une forêt, n'était pas totalement inconstructible. Au contraire, une surface relativement importante de ce bien-fonds était susceptible d'être mise en valeur dans le respect du site et de la végétation qui l'entourait.

La restitution à la zone à bâtir était admise par la jurisprudence, qui reconnaissait à une collectivité publique la faculté de remettre en zone à bâtir des terrains, qui en avaient été précédemment exclus, lorsque l'obligation de payer une indemnité pour expropriation matérielle mettrait cette collectivité dans une situation financière critique.

18. Dans le cadre du projet de loi précité, le service des forêts, de la protection de la nature et du paysage (ci-après : le SFPNP) a constaté, par décision du 7 janvier 2005, la nature forestière de la partie boisée de la parcelle litigieuse.

Cette dernière comprenait deux zones boisées, l'une de 2'399 m^2 se trouvant à l'ouest et l'autre de 2'569 m^2 au nord-est.

19. Le 31 janvier 2005, le SFPNP a en outre relevé que des travaux d'élagage, d'abattage et de débroussaillage de la strate arbustive avaient été exécutés dans la portion boisée du bien-fonds sans qu'aucune autorisation n'ait été accordée et juste avant le constat de la nature forestière. Ces travaux devaient être assimilés à un défrichement insidieux et étaient passibles de sanctions administratives.

20. Le 7 février 2005, la SI a interjeté recours contre la décision du 7 janvier 2005 auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la CCRC).

A ce jour, la CCRC n'a pas encore statué.

21. Du 20 juin au 30 août 2005, le projet de loi modifiant les limites de zones n° 29444-251 sur le territoire de la Ville de Genève, section Plainpalais (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de bois et forêts) au lieu dit « route de Vessy, pont du Val d'Arve » (ci-après : projet de loi n° 9896) a fait l'objet d'une enquête publique conformément aux articles 33 alinéa 1er LAT et 16 LaLAT.

Ce projet avait pour but la restitution d'une partie de la parcelle n° 3413 à la zone à bâtir.

22. Le 3 août 2005 adressée au département, la SI a formulé des observations concernant le projet de loi n° 9896.

23. Par décision du 5 décembre 2005, le service cantonal de géologie a ordonné à la société René Mathez S.A. d'effectuer une investigation préalable sur le bien-fonds pour déterminer s'il nécessitait une surveillance ou un assainissement.

Il avait en effet été établi que la protection de la nappe d'eau souterraine n'était pas garantie en raison de la présence, sur le terrain en question, de dépôts contenant des substances dangereuses pour l'environnement.

24. Le 5 janvier 2006, René Mathez S.A. a recouru auprès de la CCRC contre la décision du service cantonal de géologie précitée.

A ce jour, la cause est toujours pendante. René Mathez S.A. a cependant, par courrier du 31 mai 2007, sollicité l'audition des représentants de la SI, propriétaire de la parcelle en cause, en vue d'évoquer les projets de construction futurs sur la parcelle, les délais dans lesquels ceux-ci pourraient être réalisés et la possibilité de prendre en charge l'investigation préalable.

25. Le 14 mars 2006, le Conseil municipal de la Ville de Genève a émis un préavis favorable au projet de loi n° 9896.

26. Par acte du 2 octobre 2006, la SI a fait opposition au changement d'affectation prévu par le projet de loi n° 9896 auprès du Grand Conseil.

27. La commission d'aménagement du canton, chargée d'étudier le projet de loi n° 9896, a proposé au Grand Conseil, le 6 février 2007, d'adopter ledit projet et de rejeter l'opposition formée par la SI.

28. Le 23 février 2007, le Grand Conseil a adopté le projet de loi n° 9896 et le plan n° 29'444-251 visé à son article 1er. L'article 3 de cette loi rejetait l'opposition de la SI pour les motifs exposés dans le rapport de la commission parlementaire précitée.

La loi n° 9896 a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 18 avril 2007, publié dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : la FAO) du 23 avril 2007.

29. Par acte daté du 23 mai 2007 et mis à la poste le même jour, la SI a interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre cette loi. Elle conclut principalement à son annulation et à l'allocation d'une indemnité de procédure.

Le Grand Conseil avait violé l'article 21 alinéa 2 LAT dès lors qu'il avait modifié des plans d'affectation sans que les circonstances n'aient sensiblement changé. Les difficultés financières du canton de Genève ne constituaient pas un changement de circonstances qui, seul, pouvait justifier une entorse au principe de planification à long terme.

En outre, l'intimé, en adoptant la loi n° 9896, avait contrevenu à l'article 5 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). En effet, d'après cette disposition, une autorité devait agir de manière conforme à la bonne foi et ne pouvait pas se contredire sans raison fondée. Or, l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral 1A. 211/2003 précité) n'avait pas contraint l'intimé à revenir sur son appréciation selon laquelle il fallait classer la parcelle litigieuse en zone protégée. Au contraire, le Tribunal fédéral avait expressément constaté la conformité du classement en zone

protégée au droit fédéral. L'intimé n'était donc pas fondé à opérer un changement de pratique.

30. Dans sa réponse du 30 août 2007, le Grand Conseil conclut au rejet du recours.

Les griefs de la recourante relatifs à l'opportunité devaient être considérés comme irrecevables. Le Tribunal administratif ne pouvait guère examiner un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité ayant été préalablement examinée au stade de l'opposition.

La loi attaquée, adoptée dans le cadre de la création de nouvelles zones de développement, était conforme aux objectifs du plan directeur cantonal. En effet, celui datant de 1989 prévoyait déjà le principe d'une densification par le classement en 3ème ou 4ème zone de parcelles d'une certaine dimension libres de construction ou peu bâties. Le plan directeur cantonal mis à jour en 2006 reprenait également cet objectif, qui était reconnu par une jurisprudence constante comme étant conforme au droit fédéral.

Les griefs invoqués par la recourante étaient mal-fondés. Les circonstances visées par l'article 21 alinéa 2 LAT pouvaient être de fait ou de droit. Un revirement de jurisprudence pouvait donc pleinement justifier un changement de pratique de l'autorité, ce qui était le cas en l'espèce :

a. Dans un premier temps, le Tribunal fédéral avait, en présence de cas similaires jugés en 1996 puis en 1998, que l'incorporation dans le périmètre inconstructible de la zone à protéger était constitutive d'une première mesure de planification conforme aux exigences de la LAT. Peu importait que les plans annexés à la LaLAT, approuvés le 18 septembre 1987 par l'article 32 LaLAT, aient placé ces terrains en 5ème zone villas. Cet élément n'étant pas déterminant pour admettre que l'on se trouvait en présence d'un déclassement, la mesure de planification en cause était dès lors constitutive d'un refus de classement dans la zone à bâtir (Arrêts du Tribunal fédéral 1A.274/1995 du 29 mai 1996 ; 1A.267/1997 du 29 janvier 1998).

b. Dans un second temps, la Haute Cour avait opéré un important revirement en décrétant que le changement d'affectation intervenu en 1995 ne représentait pas la première mesure d'aménagement conforme au droit fédéral, mais au contraire un véritable déclassement. L'adoption de l'article 32 LaLAT en 1987 transférant les plans de zone anciennement rattachés à l'aLCI était constitutive d'une première mesure de planification conforme à la LAT. Il relevait qu'un classement de la parcelle litigieuse en zone à bâtir ne paraissait pas inconciliable, lors de l'adoption de la LaLAT, avec les impératifs de protection des rives des cours d'eau selon le droit fédéral. Partant, un classement en zone à bâtir devait être considéré comme conforme aux exigences de la LAT.

Dans ces circonstances, et en tenant compte de la pénurie de logements qui sévissait actuellement dans le canton ainsi que de la situation financière difficile de l'Etat de Genève, il était établi que les circonstances s'étaient sensiblement modifiées entre 1995 et 2007, de sorte que les conditions fixées par l'article 21 alinéa 2 LAT pour permettre l'adaptation d'un plan d'affectation du sol étaient largement remplies.

Enfin, l'argument de la recourante concernant la prétendue violation de la bonne foi visée par l'article 5 alinéa 3 Cst. ne résistait pas non plus à l'examen. Il était vrai que l'autorité avait toujours soutenu qu'au regard des exigences de la LAT, les bords de l'Arve, et notamment l'intégralité de la parcelle de la recourante, devaient être impérativement protégés. Son point de vue avait cependant été très clairement infirmé par le Tribunal fédéral qui avait établi que le classement en 5ème zone à bâtir, opéré en 1987 par l'article 32 LaLAT, était parfaitement conforme à la LAT. L'autorité avait dès lors une raison fondée de modifier sa pratique et agissait de manière conforme à la bonne foi.

De plus, la recourante ne pouvait raisonnablement invoquer la mauvaise foi de l'autorité, s'étant elle-même comportée d'une manière contraire à la bonne foi. Ainsi, elle se tenait à disposition de la CCRC afin d'être entendue au sujet des projets de constructions futurs sur le terrain, les délais dans lesquels ceux-ci pourraient être réalisés et la possibilité de prendre en charge l'investigation préalable dans le cadre du recours contre la décision du service cantonal de géologie du 5 décembre 2005. Elle continuait par ailleurs à percevoir des loyers pour l'exploitation de dépôts non conformes à la zone de verdure ni à la 5ème zone, qu'elle était tenue d'évacuer selon l'arrêt du Tribunal administratif du 12 octobre 1988 qu'elle n'avait jamais exécuté.

31. Le 31 août 2007, le Tribunal administratif a gardé la cause à juger.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours à l'encontre des lois par lesquelles le Grand Conseil adopte les plans de zones (art. 35 al. 1er LaLAT). Le délai est de trente jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi dans la FAO (art. 35 al. 2 LaLAT).

En l'espèce, l'arrêté du Conseil d'Etat du 18 avril 2007, promulguant la loi n° 9896, est paru dans la FAO du 23 avril 2007. Le recours a été mis à la poste le 23 mai 2007. Il a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05).

Les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs remplies. En tant que propriétaire dont le bien-fonds est touché par le plan d'affectation visé par la loi litigieuse, la recourante a qualité pour agir, conformément aux articles 33 alinéa 3 lettre a LAT et 60 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Elle a de plus formé opposition le 2 octobre 2006 (art. 35 al. 4 LaLAT), de sorte que le recours est recevable.

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

La délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 108 1b 479 consid. 3c p. 484), et le contrôle par le juge des choix opérés par le pouvoir législatif dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (art. 61 al. 2 LPA).

A cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (Arrêts du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001, consid. 3b ; 1A.140/1998 - 1P.350/1998 du 27 septembre 2000, consid. 3).

Selon l'article 33 alinéa 3 lettre b LAT, les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre pouvoir d'appréciation. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in : 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10). Le tribunal de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité n'étant examinée qu'au stade de l'opposition, le Grand Conseil ayant un plein pouvoir d'examen (ATA/51/2007 du 6 février 2007).

3. Selon l'article 21 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1er). Ils font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (al. 2). Ce second alinéa a d'ailleurs été repris au niveau cantonal par l'article 13A alinéa 1er LaLAT qui dispose que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont 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 leurs fonctions (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105 ; 124 II 391

consid. 4b p. 396 ; 123 I 175 consid. 3a p. 182 et les arrêts cités). 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 p. 232). 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 (H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, ad art. 21 p. 14). 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 p. 105). 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 (H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH, op. cit., ad art. 21, p. 14).

a. En l'espèce, la parcelle n° 3413 est sise au bord de l'Arve et était située en zone villas depuis les années 1960. En 1995, elle a été englobée dans la zone à protéger des rives de l'Arve, soit pour l'essentiel en zone de verdure. A cette occasion, au vu de la situation particulière de ce terrain en bordure d'un cours d'eau, l'Etat de Genève avait considéré que les principes élémentaires du droit de l'aménagement du territoire, figurant aux articles 3 alinéa 2 et 17 alinéa 1er LAT, imposaient l'incorporation de ce terrain en zone à protéger inconstructible. Il s'agissait d'un statut semblable à celui qui avait prévalu entre 1972 et 1980 lorsque cette parcelle avait été mise sous protection à titre provisoire. A contrario, l'intimé était parti de l'idée que ces mêmes principes élémentaires du droit de l'aménagement du territoire excluaient une collocation de ce terrain en zone à bâtir.

D'après l'intimé, cette position aurait par la suite été infirmée par le Tribunal fédéral qui, dans son arrêt 1A. 211/2003 précité, avait établi qu'un classement de cette parcelle en zone à bâtir était possible au regard des exigences de la LAT et que les principes élémentaires du droit de l'aménagement du territoire n'y faisaient pas obstacle.

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral avait en effet considéré qu'étant donné qu'une bande de terrain le long de l'Arve avait été maintenue dans une zone inconstructible, un classement en zone à bâtir ne paraissait pas inconciliable, lors de l'adoption de la LaLAT en 1987, avec les impératifs de protection des rives des cours d'eau selon le droit fédéral. Par conséquent, la loi litigieuse, dans la mesure où le plan qui lui est annexé classe également une partie de la parcelle n°3413 en zone inconstructible, ne peut être considérée comme faisant obstacle aux principes

élémentaires du droit de l'aménagement du territoire. De plus, la mise à jour du plan directeur cantonal adoptée le 28 mars 2007 par le Grand Conseil et approuvée le 28 juin 2007 par le Conseil fédéral, qui reprend pour l'essentiel les objectifs du plan directeur de 2001, préconise une urbanisation du territoire cantonal. Ainsi, une création de nouvelles zones à bâtir n'apparaît pas manifestement contraire aux principes de l'aménagement du territoire.

b. De surcroît, selon le rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du 6 février 2007, la situation sur le marché du logement est de plus en plus tendue : en 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1er juin 2006 est en baisse. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacances est en chute libre, atteignant 0,15% en 2006, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%. Les besoins en logements ont été estimés par le plan directeur cantonal de 2001 à 32'000 sur vingt ans, soit au minimum 1'600 logements à construire par année.

Dans un tel contexte, la création de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de plans localisés de quartier pour permettre la construction de logements est nécessaire et entre par ailleurs dans les objectifs de densification prévus par le concept de l'aménagement cantonal du plan directeur cantonal. La loi litigieuse tend donc à apporter une réponse aux besoins en logements et s'inscrit pleinement dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur cantonal.

A la lumière de ces considérations, les conditions fixées par l'article 21 alinéa 2 LAT pour permettre un changement de zone sont remplies, car l'on peut admettre que les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis 1995. Un intervalle d'une douzaine d'années est suffisant pour ne pas privilégier la stabilité du plan au détriment de son adaptation notamment à la crise à cause du logement. Il en résulte que les autorités cantonales ont en l'espèce été guidées par des motifs pertinents et sérieux.

4. Concernant la pesée des intérêts en présences, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'indiquer que l'intérêt à l'application des principes élémentaires de l'aménagement du territoire doit en général l'emporter, sous réserve du cas où l'obligation de payer une indemnité pour expropriation matérielle mettrait la collectivité concernée dans une situation voisine de la détresse (ATF 107 Ia 240 consid. 4 p. 245 ; H. AEMISEGGER/A. KUTTLER/P. MOOR/A. RUCH, op. cit., ad art. 21, p. 19).

La recourante expose à cet égard que les conditions d'application de ce principe jurisprudentiel ne sont pas réalisées en l'espèce, car, d'une part, la

situation financière de l'Etat de Genève n'est pas critique au point de permettre l'application de cette jurisprudence et, d'autre part, parce que celle-ci ne constitue pas un changement de circonstances au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT. En effet, les difficultés financières de l'Etat de Genève avaient, d'après la recourante, déjà été prises en compte lors du déclassement en 1995.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les considérations d'ordre économique ne constituent pas l'unique motif qui ont poussé l'intimé à adopter la loi litigieuse. De plus, la jurisprudence précitée ne s'applique que dans l'hypothèse où le projet de plan d'affectation du sol litigieux irait à l'encontre des principes élémentaires de l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il ne s'avère donc pas utile ici d'examiner si l'Etat de Genève se trouve effectivement dans une situation financière telle qu'il pourrait être autorisé à renoncer à une mesure d'expropriation matérielle donnant lieu à une indemnité qui risquerait d'être substantielle.

5. La recourante invoque encore un comportement contraire à la bonne foi dans la mesure où jusqu'en 2004, dans le cadre des procédures relatives à la demande d'indemnité pour expropriation matérielle, l'intimé a toujours soutenu qu'au regard des exigences de la LAT, la parcelle n° 3413 devait être impérativement classée en zone protégée.

Ce grief doit également être écarté. En effet, l'autorité ne viole le principe de la bonne foi, énoncé de manière générale par l'article 5 alinéa 3 Cst., et consacré sous la forme d'un droit individuel par l'article 9 Cst., qui si elle fournit des renseignements inexacts aux particuliers. Le justiciable est ainsi protégé dans la confiance légitime qu'il place dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite et pris des dispositions irréversibles en fonction des décisions, des déclarations ou encore d'un comportement déterminé de l'administration (C. ROUILLER, Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi, in : D. THÜRER/J.-F. AUBERT/J.-P. MÜLLER, Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 687 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 430 ss). Il est par ailleurs à noter que l'obligation de bonne foi s'impose tant à l'administration qu'aux administrés dans les relations qu'ils entretiennent avec l'autorité (P. MOOR, op. cit., p. 428 ; Y. HANGARTNER, in : B. EHRENZELLER / P. MASTRONARDI / R. SCHWEIZER / K. VALLENDER (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, Zurich 2002, ad art. 12 Cst. p. 62).

En l'espèce, la recourante ne saurait justifier d'aucune démarche entreprise dans le but de se conformer à la précédente affectation en zone protégée intervenue en 1995. Au contraire, il apparaît que celle-ci a continué à exploiter le terrain d'une manière non conforme à la zone, raison pour laquelle elle ne saurait se prévaloir de la violation du principe de la bonne foi par l'autorité.

6. Le recours doit ainsi être rejeté. Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité n'est allouée au Grand Conseil.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 mai 2007 par la société immobilière Champel-Falaises S.A. contre la loi n° 9896 modifiant les limites de zones n° 29444-251, sur le territoire de la Ville de Genève, section Plainpalais (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de bois et forêts) au lieu dit « route de Vessy, pont du Val d'Arve » adoptée par le Grand Conseil le 23 février 2007 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 3'000.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 Christian Luscher, avocat de la recourante, au Grand Conseil ainsi qu'à l'office fédéral du développement du territoire

Siégeants : M. Paychère, président, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges, et M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :