

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2800/2006-GC

ATA/51/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 6 février 2007

dans la cause

Madame Simone EXCOFFIER

représentée par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. La commune de Meyrin (ci-après : la commune) a entrepris depuis la fin des années 1990 des études visant l'aménagement du périmètre des Vergers, situé au nord de la route de Meyrin, à proximité de la cité Meyrin et de la Zimeysa. L'ensemble de ce territoire est actuellement pour partie en zone agricole et pour partie en zone de verdure avec mention sportive. Dites études ont abouti à l'établissement d'un plan directeur de quartier (PDQ n° 29500-526), adopté par le Conseil Municipal de la commune (ci-après : le Conseil Municipal) le 3 octobre 2006. Ce PDQ englobe les périmètres des lois n°s 9813 et 9814 dont il va être question ci-après.

Le PDQ englobe la boucle des Vernes dans laquelle sont projetées la réalisation du Lac-des-Vernes et celle d'un établissement d'enseignement post-obligatoire. Ces deux objets ont suivi des processus indépendants.

En parallèle et d'entente avec la commune, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) auquel a succédé dans ce dossier le département du territoire (ci-après : le département) a engagé deux projets de modification de zones (plans n°s 29049-526 et 29483-526). Celui-là prévoit la création d'une zone sportive, d'une zone de développement 3 ainsi que la délimitation d'un périmètre d'utilité publique destiné à permettre la réalisation du Lac-des-Vernes et d'un collège post-obligatoire, au lieu-dit « Les Vernes » et celui-ci la création d'une zone de développement 3, d'une zone sportive et d'une zone 4B protégée au lieu-dit « les Vergers-Bois Carré ».

Le 23 juin 2006, le Grand Conseil a adopté les lois n°s 9813 et 9814, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin, relatives à ces deux plans. La loi n° 9814 est actuellement en force.

Le litige soumis au tribunal de céans porte sur la loi n° 9813 et le plan y relatif n° 29049-526.

2. a. Dans le cadre de ses obligations d'assainissement, la commune a étudié un concept répondant aux exigences légales, reposant sur la séparation des eaux usées et des eaux claires, avec rétention de celles-ci dans un bassin ad hoc. En juin 1998, le Conseil Municipal a opté pour un bassin de rétention à ciel ouvert, baptisé « Lac-des-Vernes ». Ce premier projet a été abandonné en raison de l'échec des négociations portant sur l'acquisition de terrains en mains privées. En octobre 2000, la commune a repris une étude de variantes de rétention dans le périmètre du centre sportif sur des terrains communaux. La variante dite du « Petit-Lac » a été retenue. Alors que ce projet était sur le point de se concrétiser, une initiative communale demandant la réalisation du Lac-des-Vernes était lancée.

Le 13 juin 2004, le peuple meyrinois a accepté celle-ci à une forte majorité et rejeté tout aussi clairement le contre-projet du Conseil Municipal dit du « Petit-Lac ».

b. Le 16 novembre 2004, le Conseil Municipal a adopté deux délibérations. La première demandait au Conseil d'Etat d'enclencher une procédure d'expropriation, tout en libérant un crédit de CHF 570'000.- afin d'honorer les indemnités y relatives et la seconde ouvrait un crédit de CHF 42'385'000.- destinée à la réalisation de la première étape du réseau d'assainissement de la cité Meyrin.

c. C'est dans ce contexte que le département a établi le 14 janvier 2005 un plan n° 29049-526 (ci-après : le plan) modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune (création d'une zone de bois et forêts, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public et d'un périmètre d'utilité publique affecté à la réalisation d'un ouvrage de rétention des eaux au lieu-dit « Les Vernes »).

d. Le périmètre du plan est situé dans la boucle des Vernes, à l'intersection de la rue des Vernes et de l'avenue Louis-Rendu. Il est constitué des parcelles n°s 10190, appartenant à la commune, 11748, 11749 et 12876, en mains de propriétaires privés, 12878, appartenant à l'Etat de Genève, 13582 du domaine public communal ainsi qu'une partie des parcelles du domaine public cantonal et communal (13574, 13576 et 13798). Il totalise une surface d'environ 79'000 m². Les terrains sont essentiellement situés en zone agricole et en surfaces d'assolement (SDA) ainsi qu'en zone de verdure avec mention sportive.

3. Le département a recueilli les préavis techniques des services concernés, dans l'ensemble favorables, voire sans observation. Certains de ces préavis méritent d'être relevés :

- La direction de l'aménagement du territoire a émis un préavis favorable, en relevant que le plan directeur cantonal (PDC) ne postulait pas le déclassement de ces terrains situés en zone agricole. La question de l'assainissement de la cité d'une part et celle de la réservation d'un site scolaire secondaire d'autre part étaient postérieures aux études de base du PDC. La question des SDA devrait être développée avec la problématique des compensations (préavis du 28 avril 2005).
- Le service de l'agriculture a demandé que les compensations financières en faveur de l'agriculture définies par l'article 35 du règlement d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture du 6 décembre 2004 (M 2 05 01) soient appliquées aux surfaces situées en zone agricole et que cet aspect soit mentionné explicitement dans l'exposé des motifs (préavis non daté).
- L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail a émis un préavis favorable pour la réalisation du Lac-des-Vernes et défavorable pour la zone de

développement 3, en particulier pour la réalisation de l'établissement scolaire. Celui-ci était prévu à moins de 130 mètres de la patinoire et il convenait de modifier l'installation de refroidissement de cette dernière qui contenait 3'600 kg d'ammoniaque afin de diminuer les risques pour le voisinage (préavis du 29 avril 2005).

- La commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), groupe « études d'aménagement » a émis un préavis favorable, sous réserve des modifications des limites de zone. Elle s'inquiétait en particulier de l'importance du talus de contention des eaux qui atteindrait une hauteur de 5 mètres et dont l'intégration dans le paysage n'était pas du tout assurée. Elle se posait par ailleurs des questions quant à l'usage du lac qui devrait être clôturé puisqu'il n'était pas accessible à la population (préavis du 2 mai 2005).
 - Dans un préavis du même jour, le service des monuments et sites (ci-après : SMS) s'est rallié au préavis de la CMNS.
 - La commission d'urbanisme a émis un préavis favorable tout en suggérant de maintenir la bande arborée, compte tenu de ses dimensions modestes et de sa situation au cœur du dispositif d'équipement public, en zone de verdure, voire en zone de développement 3, plutôt que de la mettre en zone de bois et forêts. Par ailleurs, la réalisation du Lac-des-Vernes devait faire l'objet d'un projet paysager (préavis du 19 mai 2005).
 - Le service cantonal d'études de l'impact sur l'environnement du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : DIAE) a confirmé le 20 mai 2005 que le résultat de la consultation des services du département était positif.
 - Le service des forêts, de la protection et de la nature et du paysage du DIAE a proposé le toilettage des zones sur la base du constat de nature forestière auquel il devait être procédé immédiatement et d'étendre à 16 mètres la largeur du cordon forestier nouveau à créer qui correspondait à la réalisation d'une afforestation dans le cadre des aménagements des berges du futur Lac-des-Vernes (préavis du 19 mai 2005).
4. a. Le projet de modification de limite des zones et de déclaration d'utilité publique d'un ouvrage de rétention des eaux n° 29049-526, a fait l'objet d'une enquête publique n° 1431 et d'une procédure d'opposition du 1^{er} au 30 juin 2005, la clause d'utilité publique contenue à l'article 2 du projet de loi (ci-après : PL) faisant l'objet d'une procédure d'opposition séparée du 1^{er} au 11 juillet 2005.
- b. Mme Simone Excoffier, propriétaire de la parcelle 11'748, feuille 5 de la commune de Meyrin à l'adresse 101, avenue de Mategnin a contesté aussi bien le

plan (acte du 29 juin 2005) que la clause d'utilité publique (acte du 1^{er} juillet 2005).

c. Le chef du département a clarifié sa position dans un courrier du 6 septembre 2005.

La modification des limites de zones en vue de la création d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public au lieu-dit le Lac-des-Vernes était destinée à résoudre le problème de la gestion des eaux pluviales de la cité en application de la législation fédérale et cantonale en la matière, tout en donnant la suite qui s'imposait à la volonté populaire exprimée lors de la votation du 13 juin 2004. Le canton entendait réserver une emprise de 20'000 m² de terrain pour la réalisation d'un établissement scolaire du type post-obligatoire qui devrait être mis en service sur la rive droite du canton d'ici une dizaine d'années. Le PDC admettait le déclassement de terrains agricoles lorsqu'il répondait à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient être satisfaits ailleurs et à certaines conditions. La zone de développement 3 permettait de répondre aux critères y relatifs. Le PDC demandait des compensations aux déclassements de terrains agricoles, lesquelles faisaient partie des mesures de mise en œuvre du PDQ. Celles-ci avaient fait l'objet d'une large concertation avec les représentants des milieux agricoles concernés et une bonne partie d'entre elles résultaient des propositions faites par les agriculteurs. Enfin, le plafonnement du prix des terrains répondait à deux objectifs. Il s'agissait d'une part d'une exigence du PDC et d'autre part, il permettait la répartition des charges entre la commune et l'Etat.

d. Le 13 septembre 2005, le Conseil Municipal a préavisé favorablement le PL.

5. Parallèlement à l'élaboration du PL précité, les autorités cantonales compétentes avaient engagé les démarches en vue de la réalisation, entre 2005 et 2010, de quatre nouveaux établissements scolaires pour répondre en particulier à la nécessité de créer deux établissements supplémentaires sur la rive droite. Dans le cadre de la planification directrice menée de concert entre le département compétent et la commune, le secteur des Vergers - et plus particulièrement la boucle des Vernes, - a été retenue pour abriter l'établissement d'enseignement post-obligatoire.

Le 10 février 2006, la réalisation d'un établissement d'enseignement post-obligatoire a été intégrée au plan n° 29049-526.

6. Le 15 mars 2006, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil le PL n° 9813 et le plan n° 29049-526.

7. a. Une deuxième procédure d'enquête publique et d'opposition annulant et remplaçant la précédente, a été ouverte du 27 mars au 25 avril 2006 pour la

question de la modification de limite de zones et du 25 avril au 4 mai 2006 pour la clause d'utilité publique.

b. Mme Excoffier a formé opposition au PL de modification de zones le 25 avril 2006.

Le déclassement des terrains agricoles en zone de développement 3 était contraire au PDC, le périmètre visé par le projet ne faisant pas partie des sites possibles d'extension de la zone urbaine.

La nécessité d'un ouvrage destiné à la gestion des eaux pluviales à Meyrin était connue depuis les années 1990, soit antérieurement à l'adoption en 2001 du PDC. La réalisation de cet ouvrage ne répondait pas à un besoin d'intérêt général et n'était dictée que par des considérations d'ordre financier. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la nécessité d'implanter un nouvel établissement scolaire post-obligatoire sur la rive droite serait avérée, elle se posait la question de savoir pourquoi il fallait pour cela empiéter sur des terres agricoles, de surcroît recensées comme SDA. Aucun motif d'intérêt général ne justifiait l'implantation d'un tel établissement à cet endroit.

Le 28 avril 2006, Mme Excoffier a formé opposition à la clause d'utilité publique aussi bien eu égard à la réalisation du Lac-des-Vernes qu'à celle de l'établissement scolaire rejetée.

c. Monsieur Michel Fosserat, fermier exploitant des parcelles incluses dans le périmètre de déclassement a également formé opposition par acte du 25 avril 2006.

8. Le 6 juin 2006, la commission d'aménagement du canton a rendu son rapport.

Après avoir auditionné les autorités communales et étudié les oppositions de Mme Excoffier et de M. Fosserat, la commission a accepté le projet à l'unanimité moins une abstention et a recommandé aux députés de confirmer son vote presque unanime.

9. Dans sa séance du 23 juin 2006, le Grand Conseil a adopté la loi n° 9813 et rejeté les oppositions. Cette loi publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO) du 3 juillet 2006 n'a fait l'objet d'aucun référendum. L'arrêté de promulgation, publié dans la FAO du 28 août 2006, indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

10. Mme Excoffier a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la loi précitée par acte du 31 juillet 2006, complété le 13 septembre 2006.

La loi n° 9813 était contraire au PDC qui n'admettait qu'exceptionnellement le déclassement limité de la zone agricole en continuité de la zone à bâtir pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci, et moyennant le respect de certaines conditions (fiche 2.04). Les divers sites susceptibles de remplir les conditions posées par l'objectif 2.3 du concept de l'aménagement cantonal avaient été recensés sur la carte et le périmètre, objet de la loi n'en faisait pas partie. La commission d'aménagement du canton faisait peu de cas de cette carte au motif qu'elle ne donnait pas une liste exhaustive des sites pouvant faire l'objet d'un déclassement. Elle soulignait en revanche que ce périmètre serait contigu à celui de Meyrin-Village où une extension urbaine possible sur la zone agricole était recensée. Or cette objection allait précisément à l'encontre de la position défendue par le Grand Conseil. En analysant le PDC, il sautait aux yeux que le lieu-dit « Les Vernes » était destiné à conserver sa vocation agricole. De surcroît, le PDC avait été adopté depuis moins de quatre ans lorsque l'ex-DAEL avait mis à l'enquête publique le projet de modification du régime des zones du Lac-des-Vernes. Même si, la commission d'aménagement du canton justifiait cette rapide obsolescence du PDC par un scrutin communal du 13 juin 2004, il importait de souligner qu'une initiative communale ne pouvait proposer légitimement des options contraires au PDC. Ainsi, par le seul fait qu'il prenait le contrepied des options retenues récemment par le PDC, le déclassement de la zone agricole découlant de la loi n° 9813 violait le principe de la légalité.

Dans l'hypothèse où le Tribunal administratif admettrait que la liste des sites d'extension urbaine possible sur la zone agricole n'était pas donnée par la carte du PDC de manière exhaustive, il y avait lieu alors de se pencher sur la légitimité du choix opéré par le Grand Conseil. Les conditions posées par la fiche 2.4, notamment celles de la compensation qualitative et/ou quantitative des terrains déclassés, n'étaient pas réalisées.

La condition du besoin d'intérêt général n'était pas remplie pour le bassin de rétention des eaux pluviales. Il n'existait pas à Genève d'installation de ce type et à l'évidence un bassin de rétention n'était pas nécessaire à Meyrin plus qu'ailleurs. Le bac de rétention aménagé sur des terrains agricoles expropriés à bon compte était simplement une solution meilleure marché que la construction, comme ailleurs, d'une galerie d'amenée des eaux de pluie jusqu'au Rhône (cf. exposé des motifs à l'appui du PL p. 4 et suivantes). Le Grand Conseil justifiait l'utilité publique du Lac-des-Vernes, en invoquant qu'il apporterait une réelle plus-value environnementale permettant notamment l'aménagement d'une partie des berges du lac sous la forme d'une afforestation. Cette affirmation était proprement ahurissante : comment le Grand Conseil pouvait-il soutenir que le déclassement de quatre hectares de zone agricole répondait à un intérêt général s'il offrait une plus-value environnementale de 2'800 m² de forêt nouvelle. Manifestement, c'était un pur alibi et le Grand Conseil serait bien en peine de

démontrer en quoi les finances de la commune de Meyrin devaient être considérées comme d'intérêt général en matière d'aménagement du territoire.

Sans contester réellement le besoin d'intérêt général eu égard à la construction du collège, celui-ci pourrait parfaitement trouver sa place à l'intérieur de la zone à bâtir. A cet égard, Mme Excoffier relevait qu'un autre site potentiel avait été étudié plus proche de la route de Meyrin.

Enfin, les mesures de compensation n'existaient qu'à l'état de projet. Même si le PDC n'imposait pas que ces dernières soient prises simultanément au déclassement, il n'en restait pas moins que cette absence de simultanéité pouvait être source d'abus.

Le déclassement portait également atteinte aux SDA en provoquant une diminution de quatre hectares de celles-ci, soit un empiétement supplémentaire d'un dixième des SDA du canton. Mme Excoffier précisait qu'avec les parcelles voisines, la sienne formait un ensemble de plus de quatre hectares d'un seul tenant et qu'il s'agissait de terrains quasiment plats et de bonne qualité. On cherchait en vain dans le rapport de la commission d'aménagement du canton quelques considérations que ce soit justifiant l'atteinte aux surfaces agricoles découlant de la loi querellée, à moins qu'il s'agisse à nouveau du prétexte fallacieux de création de 2'800 m² de surfaces forestières nouvelles.

Elle conclut à l'annulation de la loi n° 9813.

11. Dans sa réponse du 2 novembre 2006, le Grand Conseil s'est opposé au recours.

La loi était compatible avec la poursuite des objectifs du concept du PDC. Le site retenu contigu à celui de Meyrin-Village, répondait aux principes figurant sur la fiche 2.04 du schéma directeur du PDC. La création d'une zone de développement, assortie d'une clause d'utilité publique, constituait une forme de garantie pour les autorités de pouvoir contrôler, dans une certaine mesure, le prix des terrains. Les conditions de desserte par les transports publics étaient excellentes, compte tenu du prolongement du tram Cornavin-Meyrin-Le Cern et de la modification prochaine des lignes de bus.

L'adaptation du réseau d'assainissement de la commune aux nouvelles exigences légales en matière de protection de l'environnement et la réalisation d'un établissement d'enseignement post-obligatoire répondaient à un besoin d'intérêt général. Concernant le premier, l'objectif du lac à ciel ouvert s'accordait parfaitement avec la fiche 2.04 du schéma directeur du PDC et l'article 3 alinéa 3 lettre e de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). Par son recours, Mme Excoffier entendait tout simplement remettre en cause le résultat de la votation populaire du 13 juin 2004.

Quant à la localisation du collège post-obligatoire, à mi-chemin entre Meyrin-cité et le futur quartier des Vergers, elle s'inscrivait dans la logique d'une volonté de diminuer les longs déplacements d'élèves des localités et agglomérations périphériques vers le centre où se trouvaient des établissements surchargés de la rive droite. Le site à proximité de la route de Meyrin dont faisait état la recourante n'avait pas la préférence des autorités communales, contrairement à ce que celle-ci faisait croire mais ne tenait qu'aux seuls propos du maire de la commune, tenus au nom du Conseil Administratif devant la commission de l'aménagement et non pas à ceux du Conseil Municipal. La recourante ne démontrait pas que le choix de la boucle des Vernes, qui relevait de l'opportunité, serait arbitraire.

S'agissant des SDA, le canton de Genève devait garantir un quota de 8'400 hectares. Suite au déclassement opéré par la loi litigieuse, il resterait environ 8'454 hectares de SDA, soit davantage que le quota assigné par la Confédération.

La fiche 3.12 du schéma directeur du PDC n'exigeait pas une compensation simultanée de terrains agricoles et n'impliquait pas que la perte des terrains agricoles devait être nécessairement compensée par la création de surfaces du même type. Le PDQ récemment adopté par le Conseil Municipal prévoyait une consolidation de la pénétrante de verdure telle qu'elle figurait d'ailleurs au PDC. Une réflexion faite en concertation avec les représentants des milieux agricoles concernés avait débouché sur l'établissement d'un catalogue de mesures portant sur des améliorations foncières, sur la valorisation des produits ainsi que diverses autres mesures particulières, comme la production d'énergie à partir de la biomasse. Ces mesures pourraient être financées notamment par le biais des compensations financières qui devront être versées en application de la loi M 2 05. Le PDQ précisait dans une fiche de coordination la nature exacte des compensations agricoles ainsi que ses mécanismes de mise en œuvre. Enfin, le projet était accompagné d'un volet de mesures à prendre en faveur de l'environnement, en proposant notamment d'aménager une partie des berges du lac sous la forme d'une afforestation. D'autres actions étaient encore prévues à l'échelle du PDQ, en particulier pour la gestion des eaux, pour celle de l'énergie et pour promouvoir le transfert modal vers des déplacements « doux ».

Au regard des principes dégagés du PDC au sujet des extensions urbaines dans la zone agricole, rien ne permettait donc de soutenir que le plan de zones querellé violerait les principes de celui-là. Enfin, il convenait de rappeler qu'un propriétaire n'avait pas droit au maintien du régime des zones applicables à sa parcelle. Certes, le projet de loi litigieux frappait la parcelle propriété de la recourante d'une clause d'utilité publique. Cet élément ne devait cependant pas occulter le fait que le classement en zone de développement d'un terrain sis en zone agricole non construit était de nature à conférer une plus-value non négligeable à celui-ci.

EN DROIT

1.
 - a. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est à cet égard recevable (art. 35 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30).
 - b. La recourante est propriétaire d'un bien-fonds compris dans le périmètre soumis à la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin. Elle a dès lors la qualité pour agir (ATA/352/2005 du 24 mai 2005).
 - c. La voie de l'opposition a été préalablement épuisée, l'exigence de subsidiarité du recours est ainsi respectée (art. 35 al. 4 LaLAT).
2. L'objet du litige se résume en définitive au maintien de la parcelle de la recourante en zone agricole.
3. 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 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) 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 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/793/2005 du 22 novembre 2005 et les références citées). A cet égard, le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs occasions que le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de planification, possède un large pouvoir d'appréciation (Arrêts du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b bb ; 1A.140/1998 - 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3). Le tribunal 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/793/2005 du 22 novembre 2005 et les références citées ; 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).
4. La notion et la portée d'un déclassement en fait un plan d'affectation selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 123 II 231 ; 124 II 391 et suivants). En l'espèce, la loi querellée constitue en plan d'affectation général au sens de l'article 12 LAT (ATA/793/2005 précité).

5. A teneur de l'article 21 alinéa 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires (al. 2).

Cette disposition tend 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 75 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 oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b p. 232). Ceux-ci 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).

6. a. En l'espèce, la majeure partie des parcelles en cause a été affectée à la zone agricole le 19 décembre 1952, date à laquelle la 5^{ème} zone a été scindée en zone villa d'une part et zone agricole d'autre part. Depuis cette date, il y a lieu d'admettre que la situation relative à l'aménagement du territoire dans le canton de Genève s'est sensiblement modifiée au sens de l'article 21 LAT, et que le secteur en cause peut être adapté à ce changement par le biais d'une modification du plan d'affectation, ce d'autant que selon l'article 9 LAT, les plans directeurs doivent être intégralement réexaminés tous les dix ans et au besoin remaniés.

b. Aux termes de l'article 16 alinéa 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (art. 16 al. 3 LAT). Cet article est directement applicable.

7. La loi n° 9813 a fait l'objet d'un examen approfondi par la commission d'aménagement qui s'est réunie à trois reprises, a auditionné les autorités communales et étudié très scrupuleusement les arguments développés notamment par la recourante.

Onze commissaires sur douze se sont déclarés favorables au projet, un seul s'est abstenu et aucun ne s'y est opposé.

8. Pour la recourante, le plan litigieux violerait le PDC.

Le PDC comporte deux volets, à savoir le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal (ci-après : schéma directeur). Le premier est un document à caractère politique, qui montre le développement souhaité par le canton et doit servir de référence stable aux actions territoriales pour les dix à quinze ans à venir. Le second est un document d'application qui complète le premier, en précisant les conditions de sa mise en œuvre. Il se compose d'une soixantaine de fiches opérationnelles décrivant les projets et les mesures. Le développement de l'urbanisation implique la mise en valeur du centre urbain et périurbain ainsi que de la couronne suburbaine. Dans la mesure où les zones à bâtir actuelles s'avèreraient insuffisantes pour répondre aux besoins de logements, de sites pour l'activité économique et d'équipements publics, il est prévu des déclassements limités de la zone agricole en continuité de la zone à bâtir. Ces principes d'urbanisation ont reçu l'aval de l'office fédéral du développement territorial (ci-après : OFDT). La politique d'aménagement du canton pourrait déboucher sur une renégociation du quota cantonal des SDA (PDC du canton de Genève, remaniement 2001, rapport d'examen, Berne le 07 février 2003).

Meyrin fait partie de la couronne suburbaine dans laquelle les zones à bâtir doivent être densifiées (fiche 2.01 du schéma directeur). La fiche 2.04 dudit schéma a pour objet des extensions urbaines dans la zone agricole. L'annexe à cette fiche envisage, au nombre des sites destinés à des quartiers mixtes, ceux de Meyrin-village, Meyrin. Ce document, qui fait partie de la mise à jour du PDC en cours de finalisation, n'a pas encore été approuvé par le Conseil d'Etat. En revanche, les sites retenus figurent sur la carte du schéma directeur (rubrique « extensions urbaines sur la zone agricole [sites possibles et sites réservés pour le moyen et le long terme] »).

A ce stade, il n'est pas pertinent de trancher la question de savoir si cette liste est exhaustive ou non. En revanche, l'on ne peut que constater qu'elle s'inscrit dans la logique du PDC.

Il résulte de ce qui précède que le choix du site du lieu-dit « Les Vernes » qui doit être déclassé pour y recevoir notamment des équipements publics correspond entièrement au PDC, lequel, encore une fois, doit être compris comme un instrument de planification à long terme.

9. La fiche 2.04 du schéma directeur traite des extensions urbaines dans la zone agricole. Un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir et répondant à des bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par les transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation.

Cela étant, il sied de vérifier si les conditions de ladite fiche ont été prises en compte à bon escient par le Grand Conseil lors de l'adoption de la loi n° 9813, cet examen ne pouvant néanmoins être effectué que dans le respect de la marge d'appréciation importante qui est celle de l'autorité politique.

Les considérations retenues lors de l'élaboration du PDQ sont d'une pertinence certaine, dès lors que le périmètre du plan objet de la loi discutée est englobé dans celui-là.

10. a. La première condition est celle de la maîtrise de la qualité de l'aménagement par des périmètres d'aménagement concerté.

Le département a conçu la planification à la manière d'un périmètre d'aménagement coordonné (PAC), en réservant une qualité urbaine au futur quartier, en organisant des transports et les déplacements, en garantissant des compensations pour le déclassement des terrains, en préservant et valorisant l'environnement et le paysage et enfin en veillant à l'intégration socio-économique du futur quartier. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la première condition de la fiche 2.04

b. L'indice d'utilisation du sol brut sera de 0,78, soit comparable à celui de la cité Meyrin et net de 1.15, ce qui est conforme à l'usage de la 3^{ème} zone. Le taux d'utilisation du sol est approprié et respecte la deuxième condition de la fiche 2.04.

c. Le contrôle des prix du terrain et des constructions est assuré par la zone de développement 3, renforcée par la clause d'utilité publique, qui offre la garantie pour la collectivité de ne pas se voir imposer des prix surfaits pour l'acquisition des terrains.

d. La condition d'une desserte efficace par les transports collectifs est également remplie, si tant est que le prolongement du tram Cornavin-Meyrin-Le Cern est en voie de réalisation. Une modification des lignes de bus est également à l'étude.

e. La condition du respect du paysage et des sites naturels sera assurée. La loi prévoit une légère extension de la zone existante des bois et forêts ainsi que l'aménagement des berges du lac en espace de détente.

f. S'agissant des mesures de compensation, la loi s'accompagne d'un catalogue de mesures portant sur des améliorations foncières financées par le biais de compensation versée en application de l'article 22 de la loi M 2 05. De plus, le projet s'accompagne d'un volet de mesures à prendre en faveur de l'environnement ainsi que d'autres actions prévues à l'échelle du PDQ, en particulier pour la gestion des eaux, pour l'énergie et pour promouvoir le transfert modal vers des déplacements « doux ».

Il résulte de ce qui précède que le plan n° 29049-526 visé par la loi n° 9813 satisfait à la totalité des conditions prévues par la fiche 2.04 du schéma directeur ayant pour objet les extensions urbaines dans la zone agricole. Il répond en outre aux buts d'aménagement du PDC, lesquels respectent les principes de la LAT.

11. La recourante conteste par ailleurs l'existence d'un intérêt général poursuivi par la loi querellée. Cet argument n'est fondé ni eu égard à la création de l'ouvrage de gestion des eaux ni à celui de l'implantation de l'établissement scolaire.

a. La décision populaire clairement exprimée par la population meyrinoise en juin 2004 justifie l'utilité publique de la réalisation du Lac-des-Vernes. L'ouvrage projeté doit permettre de résoudre le problème de la gestion des eaux pluviales de la cité, le réseau actuel n'a plus la capacité d'écouler les eaux. L'extension des zones à bâtir a conduit à une augmentation de l'imperméabilité des sols provoquant la saturation du réseau d'assainissement. L'on ne saurait sérieusement prétendre que cet élément ne constitue pas un besoin d'intérêt général. Pour le surplus, l'argumentation de la recourante s'épuise en considérations qui relèvent de l'opportunité du choix de l'ouvrage, dont l'examen échappe au pouvoir de cognition du tribunal de céans.

b. La recourante ne conteste pas réellement l'existence d'un intérêt public à la réalisation de l'établissement scolaire. Elle argumente que celui-ci pourrait trouver sa place ailleurs, en zone à bâtir. Dans cette mesure, le grief relève de la pure opportunité, ce qui encore une fois échappe à la compétence du Tribunal administratif.

12. Pour la recourante, les mesures de compensation de terrains agricoles devraient intervenir simultanément à l'adoption de la loi n° 9813.

Selon la fiche 3.12 du schéma directeur, les atteintes inévitables portées à l'espace agricole par des mesures de planification doivent être compensées, quantitativement ou qualitativement.

Selon ce document, les compensations peuvent être de plusieurs sortes : en faveur de l'agriculture, en faveur du milieu naturel, en faveur de la création d'espaces verts ou du maintien de milieux favorables à l'environnement en ville.

A la lecture de ce document, deux observations s'imposent : la première est que l'exigence de simultanéité revendiquée par la recourante n'est pas posée. La seconde est que la perte de terrains agricoles ne doit pas nécessairement être compensée par la création de surfaces du même type, mais peut faire l'objet de mesures équivalentes.

En l'espèce, vu la grandeur du périmètre couvert par le plan querellé, il n'est pas envisageable de restituer à l'agriculture une surface équivalente. Cela étant, des mesures compensatoires ont été prévues qui permettent de retenir que le

Grand Conseil n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que le consensus trouvé prenait le pas sur le maintien des quatre hectares de zone agricole supprimés par le plan et que les compensations envisagées permettaient de réparer cette perte. A cet égard, l'annexe 2 du PDQ contient un catalogue précis des mesures relatives aux compensations agricoles qui seraient mises sur pied.

13. Les griefs relatifs à la perte des SDA ne sont pas davantage fondés.

La partie de la zone agricole déclassée est constituée en quasi-totalité par des SDA. En application du plan sectoriel de la Confédération, le canton de Genève doit garantir un quota de 8'400 ha de SDA. Le plan des SDA établi et adopté en 1993 par le Conseil d'Etat a fait l'objet de plusieurs mises à jour (fiche 3.00 du schéma directeur). A la fin de l'année 2000, le canton comptait 8'487 ha de SDA. Suite au déclassement opéré par la loi litigieuse, il en restera 8'454. C'est dire que le quota assigné par la Confédération est respecté sans même qu'il ne soit nécessaire de recourir aux renégociations envisagées par l'OFDT.

14. Au vu de ce qui précède, le recours ne peut être que rejeté.

Un émoulement de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 juillet 2006 par Madame Simone Excoffier contre la loi n° 9813 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de bois et forêts, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public et d'un périmètre d'utilité publique affecté à la réalisation d'un ouvrage de gestion des eaux et l'un établissement d'enseignement post-obligatoire au lieu-di « Les Vernes ») ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émoulement de CHF 2'000.- ;

aucune indemnité n'est allouée ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Bruno Mégevand, avocat de la recourante ainsi qu'au Grand Conseil.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :