

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3555/2017-AMENAG

ATA/925/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 septembre 2018

dans la cause

Monsieur Yves AELLEN

Madame Pascale BADAFF

Madame Claudia BALLY et Madame Delphine MEZLIAH

Madame Marion BAUDINO

Madame Laurence BERCLAZ

Madame Patricia et Monsieur Frédéric BERNEY

Madame Vanina et Monsieur Anthony BIONDA

Monsieur Piero BRACONE

Madame Elisabetta BOSSON, Madame Caroline BRUNEL et

Monsieur Grégoire BOSSON

Madame Mary Ann BRATSCHI

Madame Catherine et Monsieur Jean-Pierre BUGNON

Madame Corinne CARRARD

Monsieur Emilio CASTO

Madame Denise CAVILLIER

Madame Florence et Monsieur David DALL'ANTONIA

Madame Sabrina DARD

Madame Sabine et Monsieur Emmanuel DE VEVEY

Madame Fiona DOHERTY et Monsieur Francis STEWART

Monsieur Dominique FAVROT

Madame Geneviève FELDMAN
Madame Françoise et Monsieur Rafael FERRIER
Madame Anca et Monsieur Jean-François FOUCHER
Madame Evelyne GAILLE
Hoirie de feu Monsieur Hubert GAILLE
Monsieur Marcel GAILLE
Madame Patricia et Monsieur Albert GARNIER
Madame Geneviève et Monsieur Christian GERHART
Monsieur Éric GIRARDIN
Monsieur Marc GIRARDIN
Monsieur Michel GISIGER
Monsieur Florent GLÜCK
Madame Yvonne et Monsieur Jean-Claude GLÜCK
Madame Marisa et Messieurs Didier et Thierry GRIN
Madame Winifred et Monsieur Denis HILL
Madame Iram JAFREE HUSAIN et Monsieur Mughees HUSAIN
Monsieur Blaise JACQUIER
Madame Fabienne et Monsieur Laurent JAQUEROD
Madame Monique KHATCHADOURIAN
Madame Magdalena KRÖNIG
Madame Véronique et Monsieur Thierry KUPERMAN LE BIHAN
Madame Madeleine MAÎTRE
Madame Danièle et Monsieur Michel MARTI
Monsieur Julian MARTIN
Madame Tara et Monsieur Derek McGUIRE
Madame Chantal et Monsieur Nicolas MICHEL
Madame Yolanda et Monsieur Christian MOOS
Madame Iris MOSER
Madame Junling ZHANG et Monsieur Luciano MUSA
Madame Christiane PECORINI
Monsieur Jean-Marc PECORINI
Madame Marie-Thérèse PELLET
Madame Anna et Monsieur Emidio SANTORO
Madame Lydia et Monsieur Manuel SANTOS
Hoirie de feu Monsieur Arthur SCHMIDT
Madame Philippine et Monsieur Yvan SCHMIDT
Madame Florence et Monsieur Olivier SCHMITZ
Messieurs Marc et Michel SIEGFRIED
Madame Catherine STADELMANN
Madame Fabienne et Monsieur Jacques TISSOT
Madame Irène TORO JARAMILLO et Monsieur Oscar GONZALEZ GARCIA
Madame Ruth EMMERICH VOGEL et Monsieur Andreas VOGEL
Madame Petra et Monsieur Martin WEISE

Madame Karina et Monsieur Peter WEYRICH
Monsieur Urs WIRTH
Monsieur Thierry WITTMANN
Madame Dora et Monsieur Martin ZELLWEGER
représentés par Me Andreas Fabjan, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT
représenté par Me Alain Maunoir, avocat

EN FAIT

1. Le 20 septembre 2013, le Grand Conseil a adopté le plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCn 2030), approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral sur la base d'un rapport d'examen effectué par l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) du 13 avril 2015.

Le PDCn 2030, document de référence et de coordination pour l'aménagement du territoire cantonal, est composé d'un concept de l'aménagement cantonal qui énonce les principes de l'organisation du territoire à l'horizon 2030, contraignant les autorités cantonales, communales et fédérales, et d'un schéma directeur cantonal comprenant plusieurs fiches qui en constituent le volet opérationnel et précisent les conditions de la mise en œuvre de la politique d'aménagement.

Selon la fiche A03 annexée à celui-ci, consacrée à l'extension de la densification de la zone villas par modification de zone, il s'agit de « procéder à la densification de secteurs de la zone villas, par mutation progressive, afin de créer de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes, intégrés dans la structure urbaine et répondant à des besoins d'intérêt général [...] ».

La densification de la zone villas, en principe forte, pourra[it] se faire de façon différenciée en fonction des situations, selon [certains] critères [...] ».

À cette fin, des mesures d'accompagnement pour les propriétaires des villas sises sur les périmètres de villas à déclasser étaient prévues, « comme par exemple, des échanges avec des appartements à bâtir ».

Selon la démarche envisagée, « en coordination avec les fondations immobilières de droit public et les acteurs privés, les collectivités publiques anticip[ai]ent la densification des quartiers de villas en se portant progressivement acquéreurs des parcelles stratégiques, si celles-ci ne [faisaient] pas déjà l'objet d'opérations privées conformes aux buts poursuivis, de façon à déclencher la mutation de ces quartiers ».

2. a. Dans cette perspective, le Conseil d'État a déposé, le 26 mars 2014 au Grand Conseil, un projet de loi (ci-après : PL) 11411 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30 ; refus conservatoire).

L'art. 1 souligné du PL 11411 prévoyait l'introduction d'un nouvel art. 13B al. 2 LaLAT qui avait la teneur suivante : « Il ne peut s'écouler plus de cinq années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant

intervenir dans les quarante-huit mois à compter de la décision de refus. À défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force ».

Selon l'exposé des motifs y relatif, afin d'assurer la préservation du potentiel à bâtir prévu par la PDCn 2030, il s'agissait d'étendre les délais, actuellement trop courts, pour permettre à l'administration et au Grand Conseil d'adopter les mesures nécessaires, l'objectif étant de lutter de manière efficiente contre la pénurie de logements sévissant sur le canton. Les possibilités de densification offertes par les nouvelles dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), modifiée le 30 novembre 2012, risquaient de réduire à néant le potentiel de mutation des quartiers de villas, du fait du renouvellement du parc bâti et du morcellement des terrains. En effet, de nombreuses autorisations de construire avaient dû être délivrées ou étaient en cours d'examen dans les périmètres. Les requêtes portaient fréquemment sur la substitution d'une villa par plusieurs.

b. Ce PL 11411 a été renvoyé sans débat à la commission d'aménagement du canton le 10 avril 2014.

3. Vu les préoccupations soulevées par les députés, notamment en raison du caractère insuffisamment circonscrit de la modification proposée quant à l'assiette de son application, et les bases légales applicables, le Conseil d'État a proposé de transformer le PL 11411 en motion de commission (ci-après : M) afin de lui donner mandat d'agir en vue de préserver le potentiel de densification du PDCn 2030 par la création de zones réservées (ci-après : ZR ; PL 11411-A p. 20).
4. Lors de sa séance du 5 juin 2015, le Grand Conseil a accepté de transformer le PL 11411 en motion et adopté la M 2278 avec renvoi au Conseil d'État, sur la base des documents déposés le 15 mai 2015 par la commission d'aménagement du canton.

À teneur de la M 2278, le Grand Conseil « invit[ait] le Conseil d'État :

- à appliquer les dispositions du droit fédéral, le cas échéant, par voie réglementaire, en vue de permettre l'adoption par le Conseil d'État, pour une durée provisoire de cinq ans au plus, de ZR dans les secteurs de la zone villas destinées à une densification, selon la fiche A03 du PDCn 2030, et pour lesquels une modification de zone est prévue dans un délai de cinq ans ;
- à faire une application restrictive de l'art. 59 al. 4 LCI afin de préserver le potentiel de densification prévu par la fiche A03 du PDCn 2030 pour les

secteurs de la zone villas destinés à une densification par modification de zone dans un délai supérieur à cinq ans ;

- à adopter une pratique administrative qui permette néanmoins aux propriétaires de terrains, sis dans des secteurs de la zone villas voués à faire l'objet de mesures de densification au titre de la fiche A03 du PDCn 2030 et qui ne font pas l'objet du refus conservatoire au sens de l'art. 138 LaLAT [recte : art. 13B LaLAT], des agrandissements modérés de constructions existantes ou des nouvelles constructions de peu d'importance, ne créant aucun nouveau logement ».

5. Le 9 décembre 2015, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil son rapport M 2278-A, au terme duquel il exposait les diverses mesures prises.

a. Il avait ainsi modifié le 17 juin 2015 le règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1^{er} juillet 1992 (RaLAT - L 1 30.01).

Selon le nouvel art. 10 RaLAT, entré en vigueur le 24 juin 2015, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exigeait, notamment lorsqu'une modification des normes d'une zone était envisagée en vue d'une meilleure utilisation de terrains à bâtir, le Conseil d'État pouvait, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans, adopter un plan portant création d'une ZR. À l'intérieur de celle-ci, rien ne devait être entrepris qui était de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. À cet effet, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis le département du territoire (ci-après : le département) pouvait refuser l'autorisation de construire sollicitée.

b. En parallèle, le Conseil d'État avait complété et mis à jour la pratique administrative relative aux enquêtes en autorisation de construire selon les secteurs de densification des quartiers de villas prévus par le PDCn 2030. Selon celle-ci, publiée le 1^{er} juillet 2015, sur le site internet du département, une autorisation de construire pouvait être délivrée pour un agrandissement mesuré, une construction de peu d'importance ou des travaux de confort dans le périmètre de la fiche A03 du PDCn 2030, à condition que :

- « une construction [ait] été autorisée ou exist[ait] déjà sur la parcelle concernée,
- aucun nouveau logement [n'était] créé,
- en cas d'agrandissement, celui-ci [devait] être modéré. [Était] considéré comme modéré l'agrandissement qui [était] de l'ordre de 20 % des surfaces brutes de plancher existantes mais au maximum de 40 m²,

- le propriétaire [devait] s'engager, quelle que soit la nature des travaux, à accepter que la valeur d'estimation qui [pouvait] être admise dans un plan financier, ou que la valeur prise en compte en cas de préemption ou expropriation, un abattement forfaitaire de CHF 100'000.-,
- en tous les cas, les constructions de peu d'importance, au sens de l'art. 3 al. 3 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 ainsi que les vérandas non chauffées de moins de 20 m² [étaient] autorisées, à condition que le propriétaire s'engage[ait] à renoncer à leur valorisation,
- les deux engagements précités [faisaient] l'objet d'une mention inscrite au registre foncier, en application de l'art. 153 LCI ».

c. Finalement, il avait « défini une douzaine de périmètres de ZR qui fer[ai]ent prochainement l'objet de procédures simplifiées en vue de l'adoption effective de ces zones par [lui] dans le courant de l'année 2016 » (M 2278-A p. 3).

6. Le 14 juillet 2015, le département a présenté sur son site internet une carte du canton intitulée « programme de densification des quartiers de villas », laquelle désignait les périmètres de la zone villas faisant l'objet de modification de zones en cours, ainsi que ceux sur lesquels il envisageait l'instauration d'une ZR. La légende de cette carte précisait qu'il n'y aurait pas d'application de la dérogation prévue par l'art. 59 al. 4 LCI (ou dans une mesure limitée pour des travaux d'agrandissement et d'amélioration d'une villa existante) et qu'un refus conservatoire serait prononcé pour les modifications de zone en cours d'élaboration ou les zones réservées sur les zones 5, ZD 5, 4B protégée et ZD 4A.
7. Lors de la séance du 29 janvier 2016 du Grand Conseil, les députés ont accepté le renvoi du rapport du Conseil d'État sur la M 2278 à la commission d'aménagement du canton.

Selon certains députés, le PL 11411 avait été refusé aux motifs que le refus conservatoire « s'appliquait à l'ensemble du territoire genevois et qu'il était tout à fait illogique de vouloir aller plus vite en procédant à un gel pour cinq ans ». La publication de la carte sur le site internet du département indiquant douze périmètres concernant plus de deux mille cinq-cents maisons aboutissait à une expropriation matérielle qui n'était pas admissible et s'éloignait du but visé initialement. Sous cet angle, ils n'adhéraient pas davantage à l'application des ZR telle que prévue par le Conseil d'État, car « il n'avait jamais été prévu que l'on applique ces zones réservées sur un périmètre aussi grand et aussi important, dans la mesure où il était prévu que l'on puisse le faire sur des périmètres restreints » (Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] [En ligne], séance du 29 janvier 2016 à 15h, <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010213/83/23/>).

8. Le 11 mars 2016, le département a achevé le plan du projet de ZR n° 30026-527, d'une superficie de 237'551 m² recouvrant deux cents parcelles sur le territoire de la commune d'Onex, le périmètre concerné étant délimité entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin de Sur-le-Beau et le chemin de la Dode.
9. Le 23 mars 2016, le département a publié une nouvelle carte relative au « programme de densification du quartier de villas », indiquant une réduction – environ de moitié – du nombre et de la surface des périmètres destinés à passer en ZR.
10. Le département a ensuite informé tous les propriétaires de parcelles visées par le projet de ZR n° 30026-527 de la création de celle-ci en application de l'art. 10 RaLAT et de sa prochaine mise à l'enquête publique.
11. L'enquête publique a été ouverte par publication du 5 avril 2016 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) jusqu'au 4 mai 2016.

Selon l'exposé des motifs du Conseil d'État relatif au projet de ZR n° 30026-527, la réalisation des objectifs du PDCn 2030 nécessitait la mutation de larges pans du territoire genevois à l'horizon 2030. La mise en œuvre de celle-ci, impliquant des modifications de régimes de zones basées sur des études urbaines, n'était pas réalisable en totalité dans un temps court. Les périmètres des ZR, basées sur les art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et 10 RaLAT, reprenaient ceux identifiés par le PDCn 2030 comme devant faire l'objet d'une densification de la zone villas par modification de zone d'ici 2030.

12. De très nombreuses observations de propriétaires concernés ont été envoyées au département dans le délai fixé.
13. Le 11 juillet 2016, le département a répondu aux observations.

Le PDCn 2030 contraignait le canton à limiter fortement son emprise sur la zone agricole et à se développer vers l'intérieur, en densifiant notamment 11 % de la zone villas. Le périmètre concerné était identifié comme devant faire l'objet d'une densification différenciée, ce qui signifiait que le type de zone qui serait retenu dépendrait des caractéristiques des secteurs concernés. Le choix des mesures d'aménagement à mettre en place serait défini en tenant compte des atouts du vaste territoire où se situait leur bien. Le développement se ferait par étapes, en fonction notamment des réponses à trouver pour la desserte du site et les possibilités concrètes offertes aux habitants. Le travail de réflexion serait engagé prochainement sur la base d'une démarche participative.

-
14. Conformément à la demande du département du 19 octobre 2016, le Conseil administratif d'Onex lui a transmis son préavis défavorable le 15 novembre 2016, en maintenant son opposition, exprimée par courrier du 26 avril 2016, aux deux projets de ZR portant sur son territoire, dont la ZR n° 30026-527.

Il s'étonnait du fait qu'Onex soit la seule commune affectée par « deux secteurs de taille majeure en ZR sans "conditions spéciales" ». La planification directrice cantonale ne prenait pas en considération la construction de plus de huit mille logements sur des terrains sis en zone agricole dans les années 1960/1970, les projets actuels de densification substantielle, soit les projets des Moraines du Rhône et des Ormeaux prévoyant la construction de plus de cinq cents logements, et son plan directeur communal, approuvé par le Conseil d'État le 11 mars 2015 après une longue concertation et préconisant une densification qualitative par poches. Cette situation était incohérente par rapport aux autres communes. S'il ne s'opposait pas à la promulgation de ZR sur les périmètres identifiés par le plan-guide à l'étude, comme ayant un potentiel de densification et permettant la production de logements à court terme, aucune modification de zone ne serait entreprise tant que le plan-guide ne serait pas finalisé et entré en vigueur. Ni en tant que propriétaire, ni en tant que collectivité, il ne pouvait soutenir la création des ZR portant sur son territoire communal.

15. La procédure d'opposition a été ouverte le 14 février 2017 jusqu'au 16 mars 2017.

16. Le 15 mars 2017, Monsieur Yves AELLEN, Madame Pascale BADAF, Madame Claudia BALLY et Madame Delphine MEZLIAH, Madame Marion BAUDINO, Madame Laurence BERCLAZ, Madame Patricia et Monsieur Frédéric BERNEY, Madame Vanina et Monsieur Anthony BIONDA, Monsieur Piero BRACONE, Madame Elisabetta BOSSON et Madame Caroline BRUNEL et Monsieur Grégoire BOSSON, Madame Mary Ann BRATSCHI, Madame Catherine et Monsieur Jean-Pierre BUGNON, Madame Corinne CARRARD, Monsieur Emilio CASTO, Madame Denise CAVILLIER, Madame Florence et Monsieur David DALL'ANTONIA, Madame Sabrina DARD, Madame Sabine et Monsieur Emmanuel DE VEVEY, Madame Fiona DOHERTY et Monsieur Francis STEWART, Monsieur Dominique FAVROT, Madame Geneviève FELDMAN, Madame Françoise et Monsieur Rafael FERRIER, Madame Anca et Monsieur Jean-François FOUCHER, Madame Evelyne GAILLE, Hoirie de feu Monsieur Hubert GAILLE, Monsieur Marcel GAILLE, Madame Patricia et Monsieur Albert GARNIER, Madame Geneviève et Monsieur Christian GERHART, Monsieur Éric GIRARDIN, Monsieur Marc GIRARDIN, Monsieur Michel GISIGER, Monsieur Florent GLÜCK, Madame Yvonne et Monsieur Jean-Claude GLÜCK, Madame Marisa et Messieurs Didier et Thierry GRIN, Madame Winifred et Monsieur Denis HILL, Madame Iram JAFREE HUSAIN et Monsieur Mughees HUSAIN, Monsieur Blaise JACQUIER, Monsieur Laurent et

Madame Fabienne JAQUEROD, Madame Monique KHATCHADOURIAN, Madame Magdalena KRÖNIG, Madame Véronique et Monsieur Thierry KUPERMAN LE BIHAN, Madame Madeleine MAÎTRE, Madame Danièle et Monsieur Michel MARTI, Monsieur Julian MARTIN, Madame Tara et Monsieur Derek McGUIRE, Madame Chantal et Monsieur Nicolas MICHEL, Madame Yolanda et Monsieur Christian MOOS, Madame Iris MOSER, Madame Junling ZHANG et Monsieur Luciano MUSA, Madame Christiane PECORINI, Monsieur Jean-Marc PECORINI, Madame Marie-Thérèse PELLET, Madame Anna et Monsieur Emidio SANTORO, Madame Lydia et Monsieur Manuel SANTOS, Hoirie de feu Monsieur Arthur SCHMIDT, Madame Philippine et Monsieur Yvan SCHMIDT, Madame Florence et Monsieur Olivier SCHMITZ, Messieurs Marc et Michel SIEGFRIED, Madame Catherine STADELMANN, Madame Fabienne et Monsieur Jacques TISSOT, Madame Irène TORO JARAMILLO et Monsieur Oscar GONZALEZ GARCIA, Madame Ruth EMMERICH VOGEL et Monsieur Andreas VOGEL, Madame Petra et Monsieur Martin WEISE, Madame Karina et Monsieur Peter WEYRICH, Monsieur Urs WIRTH, Monsieur Thierry WITTMANN et Madame Dora et Monsieur Martin ZELLWEGER qui sont propriétaires de parcelles sises à Onex, colloquées en cinquième zone de construction (ci-après : zone villas) entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, ont fait opposition au projet de ZR, en invoquant notamment la violation de la garantie de la propriété, l'absence d'intérêt public, la violation du principe de proportionnalité et l'absence de nécessité de la mesure.

17. Le 12 mai 2017, le Grand Conseil a adopté le PL 12023, déposé le 29 novembre 2016 par un groupe de députés, comportant un nouvel art. 13C LaLAT, entré en vigueur le 29 juillet 2017, insérant la notion de ZR dans cette loi.
18. Par arrêté du 28 juin 2017, déclaré exécutoire nonobstant recours, le Conseil d'État a rejeté les oppositions précitées, vu l'arrêté séparé du même jour adoptant la ZR n° 30026-527.

Compte tenu de la situation tendue du marché du logement à Genève, le PDCn 2030 avait notamment pour objectif la construction de 50'000 logements d'ici 2030. L'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2012 avait évolué plus vite que prévu. La production de logements durant cette période avait toutefois été inférieure à l'objectif annuel, le déficit cumulé atteignant environ 2'300 logements. L'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'avait en outre fait que retarder la satisfaction des besoins. Ces facteurs, ajoutés à une croissance démographique soutenue, expliquaient la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,45 % en juin 2016. Dans ce contexte, la fiche A03 du PDCn 2030 visant l'extension de la densification de la zone villas par modification

de zone, revêtait un caractère prioritaire. La garantie constitutionnelle de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), n'était pas absolue. Il existait un intérêt public particulièrement important à créer de nouvelles surfaces d'habitation, dans le respect des buts et principes régissant l'aménagement du territoire.

L'art. 27 LAT constituait une base légale suffisante pour pouvoir instaurer une ZR et ne nécessitait, selon la jurisprudence, pas de dispositions cantonales d'exécution. Une loi cantonale formelle n'étant pas nécessaire, l'art. 10 RaLAT était applicable. La ZR n'avait pas pour unique but de permettre la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, selon l'art. 15 al. 2 LAT. Au contraire, l'instauration d'une ZR était envisageable chaque fois qu'il existait un intérêt public prépondérant à la modification du plan d'affectation en vigueur, ce qui était le cas en l'occurrence vu la densification dont devait faire l'objet le secteur du territoire cantonal concerné, par le biais d'une modification de zone.

Quant au rapport avec l'art. 13B LaLAT visant le refus conservatoire, l'existence, en parallèle, de plusieurs instruments d'aménagement du territoire ayant des objectifs similaires n'était, en soi, contraire à aucune norme de droit supérieur.

S'agissant de l'intérêt public, selon la jurisprudence et la doctrine, il était suffisant de démontrer, avec une certaine vraisemblance, que le plan de zone en vigueur ne correspondait plus aux objectifs du PDCn 2030 et qu'une modification du régime des zones s'imposait, ce qui était le cas en l'occurrence.

S'agissant du principe de la proportionnalité, l'instrument de la ZR avait notamment pour conséquence de délimiter un périmètre précis à l'intérieur duquel une modification du régime des zones était projetée. Contrairement à l'art. 13B LaLAT, les effets de la ZR étaient limités à une petite partie du territoire cantonal. L'instauration du projet de ZR n'empêcherait pas les propriétaires concernés de continuer à utiliser leur bien immobilier tel qu'il existait, par exemple en y habitant ou en le louant. Le projet de ZR respectait le principe de la proportionnalité, vu qu'il n'était pas plus vaste que le périmètre déterminé par le PDCn 2030 ni d'une durée excessive, compte tenu des contraintes existantes et des analyses encore à mener.

Concernant les effets et la durée de la ZR, l'art. 10 al. 1 RaLAT prévoyait une durée de cinq ans sans permettre de prolongation de délai. Celui-ci apparaissait aujourd'hui a priori suffisant pour procéder à l'élaboration puis à la modification de zone envisagée. Il n'était pas non plus prévu de cumuler ni d'ajouter plusieurs mesures conservatoires. L'interdiction de bâtir se limitant à une durée proportionnée aux intérêts en présence, il n'y avait pas lieu à indemnisation en faveur des propriétaires.

Au sujet du principe de l'égalité de traitement, il était dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones créait des inégalités et que des terrains de même situation et nature pouvaient être traités différemment en ce qui concernait tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Les surfaces définies par le PDCn 2030 étaient cohérentes et s'étendaient sur des surfaces suffisamment importantes.

Concernant la délimitation géographique, la mise en service du tram Cornavin-Onex-Bernex (ci-après : TCOB) sur la route de Chancy offrait l'opportunité d'une densification progressive des quartiers de villas limitrophes, soit environ 500 m de part et d'autre de l'axe, et d'un rééquilibrage emplois/logements de la commune d'Onex, en privilégiant le développement d'activités en bordure de la route de Chancy requalifiée. Les contours et l'emplacement du projet de ZR avaient donc été fixés sur la base de critères sérieux et convaincants. Le patrimoine naturel et bâti situé à l'intérieur du périmètre du projet de ZR, ou à proximité, faisait partie des contraintes qui devaient être analysées au cours des prochaines années, dans le cadre de l'élaboration de la planification future. Ces éléments ne paraissaient cependant pas empêcher toute forme de densification dans leur périmètre proche, ou en tout cas dans la surface de la ZR projetée. Il n'était en effet pas exclu qu'une partie des futurs droits à bâtir doivent se concrétiser sur une autre parcelle, contiguë ou non aux parcelles des opposants. Dans ces conditions, les spécificités d'un site ne pouvaient en aucun cas conduire à l'exclure du périmètre de la ZR.

Par rapport aux effets sur la valeur des terrains concernés, dans la mesure où l'instauration d'une ZR était liée à un objectif de densification de la zone villas, il n'y avait en principe pas à craindre d'effets défavorables sur la valeur économique des terrains visés puisque la mesure visait à terme à étendre leurs droits à bâtir. Le principal impact consistait donc à reporter dans le temps un éventuel projet de densification ou de valorisation de la parcelle concernée. Une interdiction de bâtir légèrement supérieure à dix ans, nécessaire à l'adoption d'un plan de quartier ou à la mise sur pied de l'équipement, n'entraînant pas une expropriation matérielle. Tel était a fortiori le cas d'une interdiction temporaire de cinq ans.

Dans la balance des intérêts en présence, la concrétisation des objectifs fixés par la planification directrice conforme à la nouvelle LAT devait l'emporter sur les intérêts privés des propriétaires à pouvoir librement exercer leurs droits sans entraves, même temporaires.

19. Le 27 juillet 2017, le département a publié sur internet une modification de la carte relative au programme de densification du quartier de villas. Celle-ci comportait des surfaces colorées en jaune dans lesquelles il était envisagé de ne pas accorder des dérogations selon l'art. 59 al. 4 LCI, des surfaces colorées en rouge vif dans lesquelles une modification de zone était en cours, et des surfaces colorées en grenat dans lesquelles une ZR avait été adoptée.

20. Le 30 août 2017, les propriétaires ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les arrêtés précités, en concluant principalement à leur annulation et, subsidiairement, à la réserve de leur droit à percevoir une pleine indemnité pour expropriation matérielle de leur droit de propriété.

La garantie de la propriété était violée sans que les conditions de l'atteinte ne soient remplies. Il n'existait aucun impératif d'aménagement, ni le PDCn 2030 ni la LAT n'exigeaient une modification de la planification. La planification future envisagée pour le périmètre de la ZR n'était pas admissible dès lors qu'elle était clairement contraire au plan directeur communal d'Onex, pourtant validé par le Conseil d'État postérieurement à l'adoption du PDCn 2030. Il n'existait aucun risque concret d'entrave à la planification envisagée, seules deux parcelles sur les plus de deux cents concernées pouvant éventuellement faire l'objet d'une construction. L'intérêt privé des deux cents propriétaires concernés devait être considéré comme clairement supérieur. La mesure envisagée, concernant une superficie de vingt-quatre hectares, portait une atteinte très grave à la garantie de la propriété d'un nombre particulièrement important de propriétaires. Si l'adoption d'une ZR était effectivement apte à atteindre le but visé par l'État, soit de geler le périmètre, cette mesure n'était toutefois ni nécessaire ni proportionnée. Il n'y avait aucune nécessité de geler deux cents parcelles pour éviter une hypothétique construction sur deux parcelles.

Un refus conservatoire pouvait être prononcé, ce qui avait d'ailleurs été prévu pour refuser une autorisation de construire dans l'attente d'une modification de zone. Cette mesure portait une atteinte moindre aux droits de propriétaires, ne déployant ses effets que dans l'hypothèse où un projet de construction concret était susceptible d'entraver la planification future envisagée et uniquement à l'encontre du propriétaire concerné. De même, le département avait développé une pratique consistant à refuser l'application de la dérogation prévue à l'art. 59 al. 4 LCI dans d'autres secteurs destinés à être densifiés. Le Conseil d'État disposait donc de mesures moins incisives permettant d'atteindre le même but que le mécanisme de la ZR. Les effets des ZR avaient commencé au plus tard avec la publication de la première carte présentant le programme de densification des quartiers de villas du 14 juillet 2015. Simultanément, le département avait publié une pratique administrative qui prévoyait notamment de prononcer dans l'immédiat un refus conservatoire selon l'art. 13B LaLAT pour toute requête portant sur la création d'un nouveau logement dans les périmètres où il était prévu d'instaurer une ZR. Cette pratique était en réalité déjà appliquée depuis l'adoption du PDCn 2030.

En moins de neuf mois, le Conseil d'État avait réduit le nombre de ZR envisagées de moitié, ce qui démontrait l'absence de maîtrise du processus initié. Les bases et critères de sélection des cinq ZR étaient ainsi complètement inconnus. Compte tenu de l'ampleur du périmètre, des déclassements envisagés

certainement en zone de développement, ainsi que de la complexité et de la lenteur des procédures, les propriétaires ne recouvreraient pas la libre disposition de leur propriété à l'issue du délai de validité de la ZR, après l'adoption de la modification de la ZR. Les projets de développement des communaux d'Ambilly, des Cherpines et des Grands Esserts avaient tous été identifiés dans le plan directeur 2001. Plus de quinze ans plus tard, aucun de ces périmètres n'avaient encore permis de réaliser le moindre logement, alors qu'ils n'étaient pas tous bâtis, contrairement au cas d'espèce.

Quant aux effets de la ZR, les propriétaires concernés seraient non seulement gravement atteints dans la possibilité de disposer librement de leur bien (entrave à la réalisation de toute construction, limitation des possibilités d'agrandissement et de rénovation), mais seraient également dans l'impossibilité de le vendre, que ce soit à un privé ou à un promoteur, si ce n'est moyennant une baisse substantielle de son prix (vu les restrictions et incertitudes liées à la situation ou aux changements à venir vu le stade très en amont du processus d'aménagement). Les experts avaient estimé que la moins-value liée à l'adoption d'une ZR était de l'ordre de 10 à 15 % de la valeur de l'objet. Celle-ci s'additionnait à celle résultant de l'identification d'une parcelle par le plan directeur cantonal en vue d'un déclassement. Elle s'élevait en conséquence au minimum à 30 %. Dans toutes les hypothèses où les propriétaires n'auraient pas le choix de vendre leur bien, ils devraient le faire avec une importante décote par rapport au prix du marché actuel. Le cumul successif des différentes mesures d'aménagement et des procédures allait causer aux propriétaires une atteinte particulièrement grave, compte tenu de sa durée, équivalant à une expropriation matérielle. En ces circonstances, ils étaient en droit de prétendre à une indemnité pour expropriation matérielle à concurrence de 30 % de la valeur vénale de leur bien avant l'adoption des ZR.

21. Par courrier du 31 août 2017, le conseil des propriétaires a informé le juge délégué que Monsieur Oscar GONZALES GARCIA et Madame Irène JARAMILLO, en tant que propriétaires de la parcelle n° 190, entendaient se joindre formellement au recours précité, en faisant leurs les allégués, les arguments juridiques développés et les conclusions prises.
22. Dans ses écritures responsives du 3 novembre 2017, le Conseil d'État a conclu au rejet du recours.

Le périmètre en cause figurait dans la liste de ceux identifiés par le PDCn 2030 comme devant faire l'objet d'une densification par modification de zones à l'horizon 2030. Le périmètre de la ZR en cause se trouvait bien dans une situation de sous-utilisation, puisqu'il était colloqué en zone villas depuis les années 1950 et que la planification directrice cantonale y prévoyait la création de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes. Les modalités du processus d'urbanisation et ses effets précis sur la configuration future du ou des quartiers et

la densité future des constructions, feraient l'objet des procédures et des analyses à mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan des zones, qui remplacerait la ZR.

À ce stade, celle-ci n'avait aucun contenu spécifique qui puisse être considéré comme contraire à la planification directrice communale. Elle n'empêcherait ni la définition de noyaux de densification, ni une densification qualitative par poches, ni la réalisation d'aucun des autres contenus du plan directeur communal cités par les recourants.

La ZR avait notamment pour conséquence de délimiter un périmètre précis à l'intérieur duquel une modification du régime des zones était projetée. Elle n'empêchait pas les propriétaires concernés de continuer à utiliser leur bien immobilier tel qu'il existait actuellement. Le refus conservatoire imposait des contraintes excessives de délais à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire. La pratique administrative consistant à refuser l'application de la dérogation prévue à l'art. 59 al. 4 LCI n'était pas adaptée au périmètre de ZR en cause, destiné à connaître une densification à moyen terme. Compte tenu notamment des modifications législatives intervenues ces dernières années, permettre la délivrance d'autorisations de construire pour des surfaces d'habitation, en zone villas, jusqu'à une densité de 30 % selon l'art. 59 al. 1 LCI, pourrait conduire plusieurs propriétaires à vouloir agrandir leur villa actuelle, ou à réaliser un projet de villas groupées, ce qui constituerait une entrave à la mise en œuvre du PDCn 2030 telle qu'elle était prévue par la fiche A03 notamment. L'instauration d'une ZR permettait également d'assurer une meilleure transparence au sujet des intentions des autorités chargées de l'aménagement du territoire vis-à-vis des propriétaires concernés, leur évitant ainsi de consacrer du temps et de l'énergie à la conception d'un projet conforme aux dispositions de la zone villas, qui devrait ensuite être refusé.

Eu égard au délai de cinq ans prévu par les art. 27 LAT et 13C LaLAT, il était manifeste que la ZR litigieuse répondait à un intérêt public évident, dès lors que la réalisation dans ce laps de temps d'une ou de plusieurs nouvelles villas, en ordre contigu ou en habitat groupé, mettrait en péril la concrétisation de la future zone à bâtir prévue par la PDCn 2030. Il en allait de même concernant le respect du principe de la proportionnalité. En outre, indépendamment de la durée de la mesure, la ZR n'avait pas de conséquences plus graves sur les droits des propriétaires que celles découlant de l'application de l'art. 13B LaLAT. En définitive, seuls ceux ayant la volonté de s'engager dans un projet de construction concret étaient touchés par les effets de la ZR, comme cela serait le cas avec l'application de l'art. 13B LaLAT. Quant à la durée des effets de la ZR, celle-ci n'entrait en vigueur qu'avec son adoption par le Conseil d'État, selon l'art. 10 RaLAT. La communication effectuée par le département en juillet 2015 s'inscrivait dans la mise en œuvre du PDCn 2030, lequel, en tant que planification

directrice cantonale, faisait l'objet de diffusions d'informations régulières auprès de la population, des autorités communales ainsi que des organisations ou associations reconnues (art. 4 LAT). Cette information n'était pas destinée à avoir des effets juridiques (art. 9 LAT). Enfin, selon la jurisprudence, une interdiction de bâtir légèrement supérieure à dix ans, nécessaire à l'adoption d'un plan de quartier ou à la mise sur pied de l'équipement, n'entraînant pas une expropriation matérielle, il devait a fortiori en aller de même pour une interdiction temporaire de cinq ans. La concrétisation des objectifs fixés par la planification directrice conforme à la nouvelle LAT relevait d'un intérêt public manifeste et important, qui devait l'emporter sur les intérêts privés des propriétaires à pouvoir librement exercer leurs droits, sans entraves, même temporaires.

23. Le 11 janvier 2018, les propriétaires ont répliqué en persistant dans leurs conclusions ainsi que dans leurs précédents développements.

Ni la fiche A03, ni aucun autre plan ou document du PDCn 2030 ne prévoyait de manière obligatoire et contraignante pour les autorités de procéder au déclassement du périmètre concerné par la ZR en cause. Le PDCn 2030 n'avait pas pour conséquence d'assimiler de manière contraignante le périmètre de la « route de Chancy » à un grand projet, si bien qu'aucun argument ni conséquence ne pouvaient découler de ce constat. Un projet au stade de l'information préalable indiquant que son opportunité n'avait pas été vérifiée et ses effets sur le territoire n'étaient pas encore définis de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu. Ce constat démontrait que l'État pouvait au mieux faire valoir une vague intention d'aménager le périmètre, sans toutefois avoir la moindre garantie, en l'absence d'études portant notamment sur l'opportunité et les effets sur le territoire, qu'un déclassement serait approprié. Le Conseil d'État n'avait produit aucune donnée chiffrée relative au nombre de requêtes en autorisation de construire ou de villas réalisées grâce aux nouvelles dispositions de l'art. 59 LCI. Le Conseil d'État n'était pas en mesure de démontrer une volonté sérieuse d'aménager le périmètre considéré. Il n'existait en l'état aucune étude relative à l'opportunité de procéder au déclassement de ce périmètre. Il fallait aussi relever que la zone villas était beaucoup moins densément bâtie dans les années 1960 qu'elle ne l'était aujourd'hui. Les conséquences d'éventuels travaux qui pourraient être réalisés par quelques propriétaires dans le périmètre concerné apparaissaient comme marginales au regard de la durée prévisible de la mutation du périmètre. On ne pouvait considérer que l'intérêt public consistait en la réalisation de logements, dès lors que celle-ci était également rendue possible par l'adoption de la ZR. En l'état, il n'existait aucun indice permettant de considérer que la réalisation des logements, selon un éventuel futur plan d'affectation, serait mise en péril en l'absence d'adoption de la ZR.

24. Sur quoi, les parties ont été informées, le 12 janvier 2018, que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. En vertu de l'art. 61 LPA, le recours peut être formé : a) pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ; b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
3. Le litige porte sur la conformité au droit de l'arrêté du Conseil d'État du 28 juin 2017 rejetant les oppositions des recourants au projet de création de la ZR n° 30026-527, adopté par arrêté séparé du même jour.
4. Les recourants font valoir que l'instauration de la ZR n° 30026-527 viole la garantie de leur propriété. L'intérêt public à une réorganisation du sol ne pouvait leur être opposé vu l'importance du dommage qui leur était causé et l'absence de projet concret d'aménagement.
5. a. À teneur de l'art. 26 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie constitutionnelle comprend la faculté de disposer de son terrain dans les limites des lois et des plans d'affectation du sol. Pour être admissible, sa restriction doit répondre aux exigences de l'art. 36 Cst., soit reposer sur une base légale (al. 1 ; ATF 135 I 233 consid. 2.1), répondre à un intérêt public (al. 2 ; ATF 140 I 201 consid. 6.7 ; 137 I 167 consid. 3.6) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3 ; ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 ; 135 I 233 consid. 3.1).

b. À teneur de l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des ZR dans des territoires exactement délimités. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une ZR ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2).

Une ZR, au sens de l'art. 27 LAT, est une mesure conservatoire ou provisionnelle. La ZR équivaut à un plan d'affectation et elle entraîne des restrictions à la propriété (ATF 113 Ia 362 consid. 2 ; DFJP/OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n^{os} 2 et 15 ad art. 27) ; elle permet notamment d'interdire temporairement toute construction (DFJP/OFAT, op. cit., n° 13 ad art. 27). Une telle mesure doit cependant, en vertu du droit fédéral, être limitée dans le temps (art. 27 al. 2 LAT). Elle ne doit pas servir à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation. La

mesure ne peut trouver aucune justification si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle réglementation (Manuel BIANCHI, *Réflexions autour des mesures provisionnelles à l'occasion de la révision d'un plan d'aménagement local*, ZBl 1987 396, p. 407). La mesure doit être levée dès qu'elle n'est plus nécessaire (Alexander RUCH, *Commentaire LAT*, n° 56 ad art. 27 LAT ; Bernhard WALDMANN/Peter HÄNNI, *Raumplanungsgesetz*, Berne 2006, n° 16 ad art. 27 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.365/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.1 et 3.4).

L'art. 27 LAT est considéré comme une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution (DFJP/OFAT, op. cit., n° 7 et 12 ad art. 27). L'intérêt public attaché à la création d'une ZR implique une sérieuse volonté d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur ; le principe de la proportionnalité exige quant à lui que la ZR ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (ATF 113 Ia 362 consid. 2a-c ; 105 Ia 223 consid. 2d ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.365/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.1).

c. En vertu de l'art. 10 RaLAT entré en vigueur le 16 juin 2015, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, notamment lorsqu'une modification des normes d'une zone est envisagée en vue d'une meilleure utilisation de terrains à bâtir, le Conseil d'État peut, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans, adopter un plan portant création d'une ZR au sens de l'art. 27 LAT (al. 1). À l'intérieur de celle-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. À cet effet, le département peut refuser l'autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 LCI (al. 2). La procédure, prévue à l'art. 20 al. 7 LaLAT, pour l'adoption, la modification ou l'abrogation des plans localisés agricoles, est applicable par analogie, à l'exception de l'art. 5 al. 11 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt - L 1 40 ; al. 3). Si les circonstances le justifient, le Conseil d'État peut modifier ou abroger une ZR avant l'expiration du délai prévu à l'al. 1 ; la procédure est identique à celle prévue à l'al. 3 (al. 4).

d. Selon l'art. 13C al. 1 LaLAT, adopté le 12 mai 2017 et entré en vigueur le 29 juillet 2017, lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, notamment lorsqu'une modification des limites de zones est envisagée, le Conseil d'État peut adopter, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans au plus une ZR au sens de l'art. 27 LAT.

e. Selon la doctrine et la jurisprudence, en droit de la construction, la loi applicable est celle en vigueur au moment où statue la dernière instance saisie du litige. La jurisprudence admet ainsi d'une façon générale qu'une demande d'autorisation de bâtir déposée sous l'empire du droit ancien est examinée en fonction des dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette

demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit ; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 101 Ib 297 consid. 2b ; ATA/653/2014 du 19 août 2014 ; ATA/56/2013 du 29 janvier 2013). En statuant sur une demande d'autorisation suivant des prescriptions devenues obligatoires après son dépôt, le juge ne tombe pas dans l'arbitraire, ni ne viole une disposition impérative ou la garantie de la propriété (ATF 107 Ib 133 consid. 3 ; ATA/653/2014 précité).

f. Dans un arrêt récent du 13 juin 2017 (ATA/659/2017) examinant le bien-fondé du refus de délivrance d'une autorisation de construire en zone villas en raison de l'incompatibilité de ce projet avec l'objectif de densification de la cinquième zone concernée par une modification de zone, la chambre de céans a retenu, en regard de l'art. 10 RaLAT, que la condition de l'intérêt public était donnée dans la mesure où il s'agissait de permettre la construction d'un nombre plus important de logements, conformément au PDCn 2030. Il en allait de même de la condition de la proportionnalité, étant donné qu'il s'agissait d'éviter que la future densification par modification de zone prévue par le PDCn 2030 ne soit mise en péril. L'intérêt public d'une densification par modification de zone primait sur l'intérêt privé de la recourante de densifier sa parcelle au sens de la dérogation prévue par l'art. 59 al. 4 let. a LCI, dans le contexte genevois qui connaissait une pénurie de logements.

g. Comme rappelé ci-dessus, en matière de ZR, des dispositions cantonales d'exécution de l'art. 27 LAT ne sont pas nécessaires. Au demeurant, celles-ci existent désormais – à tout le moins – depuis l'entrée en vigueur de l'art. 13C LaLAT. Il en va de même de la compétence du Conseil d'État pour instaurer de telles mesures provisionnelles. Le renvoi du rapport du Conseil d'État le 29 janvier 2016 à la commission d'aménagement du canton n'apporte en l'état aucun changement à ces bases légales.

Concernant l'exigence d'un intérêt public, il a déjà été retenu de jurisprudence récente que la nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie dans ce domaine, y satisfait. À cela s'ajoute que l'obligation de densification des autorités genevoises résulte du PDCn 2030 qu'elles ont adopté et qui a été approuvé par le Conseil fédéral. Ce document fondateur illustre leur réelle intention de procéder aux aménagements nécessaires, induits par le manque d'habitations préoccupant. À cet égard, il sied de rappeler que l'adoption d'un plan d'utilisation du sol ne constitue pas un prérequis à l'instauration d'une ZR.

S'agissant de l'utilisation du refus conservatoire, hypothèse initialement proposée par le Conseil d'État par l'intermédiaire du PL 11411, celle-ci a été expressément écartée par le législateur en raison de l'absence de circonscription du périmètre sur lequel cette mesure provisionnelle aurait porté. Faute d'une

possible délimitation précise, elle aurait été applicable sur tout le territoire du canton.

Ainsi, en tant qu'elle vise une superficie aux contours définis, la ZR a été choisie par les deux pouvoirs comme étant la mesure provisionnelle la plus adaptée à la mise en œuvre du PDCn 2030. En outre, le 23 mars 2016, le Conseil d'État a mis à jour la carte intitulée « programme de densification du quartier de villas » en indiquant une réduction du nombre et de la surface des périmètres destinés à passer en ZR. Si ce type de revirement peut, de prime abord, permettre de douter de la précision du travail effectué en amont, il démontre néanmoins, de manière subséquente, une certaine prise en considération des divers enjeux et intérêts en présence, ainsi qu'une approche tendant à une rationalisation.

Finalement, le préavis de la commune revêtant un caractère consultatif, il n'appartient pas à la chambre de céans de revoir l'opportunité de la décision du Conseil d'État ou du département.

Si les inconvénients de cette situation, subis par les propriétaires des parcelles touchées, sont à l'évidence non-négligeables, ceux-ci ne permettent cependant pas de s'écarter de l'intérêt public de la population entière à pouvoir se loger convenablement. En tant que la ZR concerne un périmètre déterminé pour une durée limitée dans le but de préserver le potentiel de densification et d'éviter des mesures éventuellement plus intrusives, elle apparaît également conforme au principe de la proportionnalité. Ces considérations n'impliquent cependant pas que l'instauration des ZR préjuge de l'adoption des mesures de déclassement envisagées.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État pouvait valablement rejeter l'opposition des recourants quant à l'instauration de la ZR n° 30026-527, intégrant leurs parcelles.

6. Les recourants considèrent que la durée effective de la mesure, soit la ZR n° 30026-527, dépasserait celle autorisée par le droit fédéral, à savoir cinq ans, puisqu'elle aurait commencé à courir dès la publication de la carte au mois de juillet 2015 sur le site internet du département.
7. a. À teneur de l'art. 13C al. 2 LaLAT, la durée de cinq ans visée à l'art. 13C al. 1 LaLAT commence à courir dès l'adoption de la ZR sur le périmètre concerné. Lorsqu'il a été préalablement fait application de l'art. 13B LaLAT, elle est, pour la parcelle concernée, réduite de celle correspondant aux effets de cette mesure. Cette durée ne peut, au surplus, être matériellement prolongée par toute autre mesure conservatoire. L'art. 13C al. 3 LaLAT précise encore que seule la publication dans la FAO de la décision d'adoption de la ZR permet de la porter à la connaissance du public par le biais d'une carte ou de tout autre moyen de publicité.

À cet égard, il était prévu que le département supprime sans délai toute carte identifiant des ZR si celles-ci n'avaient pas été adoptées selon la procédure visée à l'art. 13C al. 4 LaLAT (art. 36 al. 5 LaLAT).

Selon les travaux préparatoires relatifs au PL 12023 ayant proposé l'adoption de l'art. 13C LaLAT, celle-ci tendait notamment à assurer une base légale cantonale formelle à l'art. 10 RaLAT, soit l'instauration des ZR (PL 12023-A p. 1). En outre, il avait été relevé que la procédure suivie par le Conseil d'État, consistant notamment à publier sur le site internet du département une carte des ZR envisagées comportant onze périmètres en juin 2015 sans que ceux-ci ne fassent pourtant l'objet d'arrêtés d'adoption de ZR, était problématique. Cette publication avait eu un effet immédiat pour les propriétaires touchés qui dès lors, avaient vu l'estimation de leur parcelle être particulièrement précaire, voire dévaluée (PL 12023-A p. 2). À cette occasion, les représentants du département avaient confirmé leur intention de ne pas cumuler les ZR et d'autres mesures conservatoires telles que le refus conservatoire (PL 12023-A p. 5).

Lors des débats devant le Grand Conseil, les aspects précités ont été rappelés. Il a également été souligné que le but de cette disposition était de « régler l'avenir, en prévoyant que le délai de départ des cinq ans de la ZR commen[çait] au moment où un arrêté du Conseil d'État entr[ait] en vigueur, il vis[ait] également à empêcher que toute autre mesure provisionnelle du même type puisse s'appliquer avant ou après la mesure de ZR et donc puisse augmenter ce délai de cinq ans qui, au regard de la jurisprudence fédérale, [était] un délai maximal ». La commission d'aménagement du canton, en charge du traitement du PL 12023 avait « étudié la question de l'impact sur les valeurs immobilières, sans préjuger aucunement des questions juridiques ouvertes, soit la possibilité pour les propriétaires visés de tenter de faire valoir leurs droits pour indiquer que le délai [avait] commencé à courir en juin 2015, ou l'éventualité pour ces mêmes propriétaires d'actionner l'État en responsabilité s'ils considér[aient] que la publication anticipée de la carte leur [avait] causé un dommage. [Elle avait] auditionné des experts immobiliers qui [leur avaient] indiqué que la décote sur ces parcelles touchées par les ZR serait de 10 % à 15 % environ, décote qui s'ajout[ait] à une décote originelle [...] due à leur inscription au plan directeur cantonal en vue d'un déclassement. [C'était] donc une double peine qui touch[ait] ces propriétaires puisqu'ils subiss[aient] une première décote parce qu'ils [étaient] visés par des déclassements, et une deuxième par cette mesure de ZR ». Pour le conseiller d'État en charge du DALE, la ZR permettait « d'informer les propriétaires de ce qui [allait] se produire. Dans ce cadre, elle [devait] être bien régulée, être d'une durée maximale de cinq ans, y compris le temps des refus conservatoires ». La ZR repositionnait également le marché immobilier selon les inscriptions au Registre foncier montrant que les propriétaires de villas en ZR avaient pu vendre leur bien essentiellement à des promoteurs-développeurs

(MGC [En ligne], séance du 12 mai 2017 à 14h, <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010403/14/23/#1563983>).

b. L'art. 4 LAT se distingue de l'art. 29 al. 2 Cst., dès lors que les deux dispositions poursuivent des buts différents (ATF 135 II 286 consid. 4). En vertu de l'art. 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1) ; ils veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2) ; les plans prévus par la LAT peuvent être consultés (al. 3).

Le droit fédéral ne définit pas l'étendue de l'information et de la participation prévues à l'art. 4 LAT. Si l'organisation de séances d'information constitue un moyen efficace de mettre en œuvre cette disposition, il ne s'agit pas d'une obligation légale (DFJP/OFAT, op.cit., n° 7 ad art. 4). L'art. 4 al. 1 LAT implique ainsi que la collectivité publique fournisse à la population l'information qui lui est nécessaire pour se forger valablement une opinion (DFJP/OFAT, op.cit., n° 12 ad art. 4). Il est par exemple envisageable que la mise en consultation d'un dossier suffise à satisfaire aux exigences du droit d'information et de participation prévu par la législation fédérale. Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT (ATF 133 II 120 consid. 3.2 et les références).

La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (DFJP/OFAT, op.cit., n° 3 ad art. 4 ; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berne 2016, p. 140). L'art. 4 al. 1 et 2 LAT donne ainsi un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes (ATF 135 II 286 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_266/2016 du 14 juin 2017 consid. 2.1).

c. Conformément aux principes de la sécurité du droit et de la légalité, lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'une norme non encore approuvée, et empêche ainsi la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en

vigueur, il est nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps (Manuel BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 187). Cette limitation découle de la nature juridique de l'effet anticipé, qui équivaut à une suspension de la procédure ou à un blocage temporaire, en d'autres termes à des mesures provisionnelles (arrêt du Tribunal fédéral 1C_694/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2 et les références citées). Par ailleurs, l'effet anticipé positif, soit l'application du droit futur, qui n'est pas encore en vigueur, en lieu et place du droit actuel, n'est pas admissible, même s'il est prévu dans une loi. L'art. 27 LAT ne permet pas non plus que des projets soient jugés exclusivement selon les intentions de planifications, c'est-à-dire selon le droit futur (Alexander RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 55 ad art. 27 LAT et les références citées).

d. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le juge ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 137 IV 180 consid. 3.4). En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF 137 I 257 consid. 4.1) ; il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 II 78 consid. 2.2). Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1). Le juge ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 139 IV 270 consid. 2.2 ; 137 IV 180 consid. 3.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_839/2015 du 26 mai 2016 consid. 3.4.1 ; 1C_584/2015 du 1^{er} mars 2016 consid. 4.1).

e. En l'espèce, le département a effectivement publié sur son site internet en date du 14 juillet 2015 une carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas », désignant notamment les périmètres de ladite zone sur lesquels seraient instaurées des ZR. En procédant de la sorte, le département, soit pour lui, le Conseil d'État, ne conteste pas avoir porté à la connaissance de tous des intentions de mesures d'aménagement du territoire qui n'avaient pourtant pas encore été formellement adoptées. Les principaux intéressés, les propriétaires des parcelles concernées, n'en avaient d'ailleurs même pas encore été informé, puisque

ce n'est que par courrier du 29 mars 2016 qu'ils l'ont été. À cela s'ajoute que, dès l'instant où le Grand Conseil a examiné cette démarche lors de sa séance du 29 janvier 2016, il s'y est opposé, renvoyant le rapport du Conseil d'État M 2278-A à la commission d'aménagement du canton pour étude. Nonobstant cette prise de position, le département a maintenu la publication de ladite carte sur son site internet, se contentant de l'actualiser le 23 mars 2016 en réduisant la portée des ZR.

Dans ce contexte, le Conseil d'État ne saurait faire valoir qu'il s'agissait uniquement pour le département de satisfaire à un devoir d'information de la population au sujet du PDCn 2030 au sens de l'art. 4 LAT, alors qu'il ne pouvait raisonnablement en ignorer les répercussions, que les renseignements fournis dépassaient largement le contenu stricto sensu du PDCn 2030 et que la mise à l'enquête publique n'avait même pas encore eu lieu.

En adoptant l'art. 13C LaLAT, le législateur a d'ailleurs clairement mentionné sa volonté de circonscrire l'application des ZR, notamment au niveau temporel, en précisant que toute appréciation ou voie d'action en rapport avec les conséquences de la publication de la carte susmentionnée au mois de juillet 2015 étaient réservées. En effet, il était alors relevé que, selon les auditions menées par les députés dans le cadre de l'étude du PL 12023, une décote supplémentaire de l'ordre de 10 % à 15 % des valeurs immobilières en résultait et s'ajoutait à une décote initiale équivalente due à l'inscription desdites parcelles au PDCn 2030. Qu'un repositionnement du marché de l'immobilier ait pu être constaté par le département du fait de ces mesures, apparaît ainsi incontestable. Il ne permet toutefois pas d'occulter les conséquences financières de celles-ci pour les propriétaires visés. Autrement dit, bien qu'elles n'eussent pas encore été régulièrement adoptées au mois de juillet 2015, les ZR ont commencé à déployer leurs effets dès cette date. En ces circonstances, le retrait de la carte en cause a été prévu par le législateur à l'art. 36 al. 5 LaLAT disposant que le département supprime sans délai toute carte identifiant des ZR si celles-ci n'ont pas été adoptées selon la procédure visée à l'art. 13C al. 4 LaLAT.

Au vu de ce qui précède et de la prohibition du cumul des mesures provisoires prévue à l'art. 13C al. 2 LaLAT, il faut retenir que la durée durant laquelle la carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas » a été publiée sur le site internet du département doit être déduite de celle autorisée pour l'instauration d'une ZR. Ladite carte ayant été publiée du 14 juillet 2015 jusqu'au, vraisemblablement, 29 juillet 2017, date de l'entrée en vigueur des art. 13C et 36 al. 5 LaLAT, une période équivalente devra être imputée du délai de cinq ans prévu par les art. 27 al. 2 LAT et 13C al. 1 LaLAT.

8. À titre principal, le recours sera rejeté s'agissant de l'instauration de la ZR n° 30026-527 et de la compétence du Conseil d'État pour y procéder. Il sera partiellement admis sur la question de la durée effective de la mesure

provisionnelle en cause, considérant la publication du 14 juillet 2015 de la carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas » sur le site internet du département.

9. Vu l'issue du litige et dans la mesure où les recourants succombent sur l'essentiel de leur recours, il ne sera pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 août 2017 par Monsieur Yves AELLEN, Madame Pascale BADAFF, Madame Claudia BALLY et Madame Delphine MEZLIAH, Madame Marion BAUDINO, Madame Laurence BERCLAZ, Madame Patricia et Monsieur Frédéric BERNEY, Madame Vanina et Monsieur Anthony BIONDA, Monsieur Piero BRACONE, Madame Elisabetta BOSSON et Madame Caroline BRUNEL et Monsieur Grégoire BOSSON, Madame Mary Ann BRATSCHI, Madame Catherine et Monsieur Jean-Pierre BUGNON, Madame Corinne CARRARD, Monsieur Emilio CASTO, Madame Denise CAVILLIER, Madame Florence et Monsieur David DALL'ANTONIA, Madame Sabrina DARD, Madame Sabine et Monsieur Emmanuel DE VEVEY, Madame Fiona DOHERTY et Monsieur Francis STEWART, Monsieur Dominique FAVROT, Madame Geneviève FELDMAN, Madame Françoise et Monsieur Rafael FERRIER, Madame Anca et Monsieur Jean-François FOUCHER, Madame Evelyne GAILLE, Hoirie de feu Monsieur Hubert GAILLE, Monsieur Marcel GAILLE, Madame Patricia et Monsieur Albert GARNIER, Madame Geneviève et Monsieur Christian GERHART, Monsieur Éric GIRARDIN, Monsieur Marc GIRARDIN, Monsieur Michel GISIGER, Monsieur Florent GLÜCK, Madame Yvonne et Monsieur Jean-Claude GLÜCK, Madame Marisa et Messieurs Didier et Thierry GRIN, Madame Winifred et Monsieur Denis HILL, Madame Iram JAFREE HUSAIN et Monsieur Mughees HUSAIN, Monsieur Blaise JACQUIER, Monsieur Laurent et Madame Fabienne JAQUEROD, Madame Monique KHATCHADOURIAN, Madame Magdalena KRÖNIG, Madame Véronique et Monsieur Thierry KUPERMAN LE BIHAN, Madame Madeleine MAÎTRE, Madame Danièle et Monsieur Michel MARTI, Monsieur Julian MARTIN, Madame Tara et Monsieur Derek McGUIRE, Madame Chantal et Monsieur Nicolas MICHEL, Madame Yolanda et Monsieur Christian MOOS, Madame Iris MOSER, Madame Junling ZHANG et Monsieur Luciano MUSA, Madame Christiane PECORINI, Monsieur Jean-Marc PECORINI, Madame Marie-Thérèse PELLET, Madame Anna et Monsieur Emidio SANTORO, Madame

Lydia et Monsieur Manuel SANTOS, Hoirie de feu Monsieur Arthur SCHMIDT, Madame Philippine et Monsieur Yvan SCHMIDT, Madame Florence et Monsieur Olivier SCHMITZ, Messieurs Marc et Michel SIEGFRIED, Madame Catherine STADELMANN, Madame Fabienne et Monsieur Jacques TISSOT, Madame Irène TORO JARAMILLO et Monsieur Oscar GONZALEZ GARCIA, Madame Ruth EMMERICH VOGEL et Monsieur Andreas VOGEL , Madame Petra et Monsieur Martin WEISE, Madame Karina et Monsieur Peter WEYRICH, Monsieur Urs WIRTH, Monsieur Thierry WITTMANN et Madame Dora et Monsieur Martin ZELLWEGER contre l'arrêté du Conseil d'État du 28 juin 2017 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

dit que la période, durant laquelle la carte intitulée « programme de densification des quartiers de villas » a été publiée sur le site internet du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis le département du territoire, à partir du 14 juillet 2015, doit être déduite de la durée de la mesure provisionnelle concernée, soit la zone réservée n° 30026-527 ;

confirme l'arrêté du Conseil d'État du 28 juin 2017 pour le surplus ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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 Andreas Fabjan, avocat des recourants, à Me Alain Maunoir, avocat du Conseil d'État, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Krauskopf, M. Pagan, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. De Lucia

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :