

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4385/2010-AMENAG

ATA/114/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 février 2013

dans la cause

Hoirie de Madame Jacqueline RAMPINI, soit pour elle

Madame Marina ISTOUHOU-RAMPINI

Monsieur Marco RAMPINI

Monsieur Nicolas RAMPINI

Monsieur Raphaël RAMPINI

et

RAMPINI & CIE S.A.

tous représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Le 14 juillet 2006, le département du territoire, devenu le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département), a dressé un plan n° 29'582-526-540 portant sur la modification des limites de zones (ci-après : le plan n° 29'582-526-540) dans la zone industrielle des Batailles (ci-après : ZIBAT), sur le territoire des communes de Meyrin et de Vernier.

Ce plan visait à créer deux zones de développement industriel et artisanal entre la route de Meyrin, la rue du Bois-du-Lan et la route du Nant-d'Avril. Il attribuait à cette zone un degré de sensibilité IV conformément aux normes de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41).

Selon ledit plan, les parcelles concernées par cette modification étaient situées essentiellement en zone industrielle ordinaire et, dans une moindre mesure, en 5^{ème} zone, soit en zone "villas". Ce périmètre comprenait notamment la parcelle n° 3'257 sise sur la commune de Vernier et appartenant à l'hoirie de Madame Jacqueline Rampini, constituée de Madame Marina Istouhou-Rampini et de Messieurs Marco, Monsieur Nicolas et Raphaël Rampini (ci-après : l'hoirie Rampini).

2. La société Rampini & Cie S.A. (ci-après : Rampini & Cie S.A.), située à l'adresse 59, route du Nant-d'Avril, est titulaire d'un droit distinct et permanent de superficie n° 4'404 portant sur les parcelles n° 4'288 et n° 4'400 situées dans la commune de Vernier. Elle est également propriétaire de la parcelle n° 4'399 sise dans cette même commune. Ces trois parcelles se trouvent en zone de développement industriel, en face du périmètre faisant l'objet de la modification des limites de zones précitée.

3. Le plan n° 29'582-526-540 a fait l'objet de préavis techniques favorables, émis parfois avec certaines réserves.

Le service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après : SPBR) l'a préavisé favorablement le 2 août 2006. Il a constaté un dépassement des valeurs limites d'immission s'agissant du bruit lié au trafic aérien et au trafic routier. Il a sollicité des mesures d'aménagement et de construction limitant les nuisances sonores au sens de l'article 31 OPB. Ces mesures devraient être mises en œuvre dans la phase de planification ultérieure.

Le service cantonal d'étude de l'impact sur l'environnement s'est prononcé le 17 août 2006 en faveur du plan n° 29'582-526-540, sous réserve de la prise en

compte des recommandations environnementales inscrites dans le plan directeur relatif à la ZIBAT et du respect du règlement y relatif.

Le 18 août 2006, l'office cantonal de la mobilité a préavisé favorablement le plan n° 29'582-526-540 sans réserve.

Le service cantonal de protection de l'air a émis un préavis favorable le 28 août 2006. Les valeurs limites d'immission s'agissant du dioxyde d'azote (ci-après : NO₂) étaient dépassées. Il a sollicité une limitation des émissions à la source ainsi que la prise en compte du plan de mesures OPair 2003-2010 dans le cadre du plan directeur relatif à la ZIBAT.

4. En avril 2007, les communes de Meyrin et de Vernier ont transmis au département leurs observations concernant le plan n° 29'582-526-540 ainsi que les plans et règlement directeurs de la zone de développement industriel n° 29'477 et 29'647. Par courriers séparés des 14 et 25 juin 2007, le département a répondu à leurs remarques.

5. Du 24 juin au 24 juillet 2009, le département a soumis le plan n° 29'582-526-540 à enquête publique.

Simultanément, les plans n° 29'477-540-526 et règlement directeurs relatifs à la ZIBAT ont été mis à enquête publique. Ils couvraient notamment le périmètre visé par le plan n° 29'582-526-540.

6. L'enquête publique relative au plan n° 29'582-526-540 a suscité des observations négatives, dont celles de feu Mme Rampini et de Rampini & Cie S.A.

7. Le 6 octobre, respectivement le 17 novembre 2009, le conseil municipal de la commune de Meyrin, respectivement celui de la commune de Vernier ont émis un préavis favorable au plan n° 29'582-526-540.

8. Le 29 avril 2010, le Conseil d'Etat a déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi n° 10'655 (ci-après : PL 10'655) modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Meyrin et de Vernier, dans le périmètre de la ZIBAT, selon le plan n° 29'582-526-540, en vue de la création de deux zones de développement industriel et artisanal.

Ce même jour, le Conseil d'Etat a également déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi n° 10'654 (ci-après : PL 10'654) modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier, au lieu-dit "Champs-Prévoist", selon le plan n° 29'405-540, en vue de la création d'une zone de développement industriel et artisanal également destinée, à titre accessoire, à des activités commerciales et/ou administratives.

9. La procédure d'opposition au PL 10'655 a été ouverte du 21 mai au 21 juin 2010, simultanément à celle relative au PL 10'654.
10. Le 21 juin 2010, feu Mme Rampini, et Rampini & Cie S.A. ainsi que la société Vernier Entrepôts S.A. ont formé opposition au PL 10'655.
11. Le 24 septembre 2010, le Grand Conseil a adopté la loi n° 10'655 et le plan n° 29'582-526-540, et rejeté les oppositions, notamment celles de feu Mme Rampini et de Rampini & Cie S.A., conformément aux motifs exposés dans le rapport du 6 septembre 2010 de la commission d'aménagement. Ces motifs seront repris, en tant que besoin, dans la partie "en droit" du présent arrêt.

La loi n° 10'655 a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 29 septembre 2010, publié le 22 novembre 2010 dans la Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO).

12. La commission d'aménagement a, le 19 octobre 2010, rendu son rapport relatif au PL 10'654, et refusé l'entrée en matière. Sur invitation du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a renvoyé le 19 novembre 2010 ce projet de loi à ladite commission.
13. Le 21 décembre 2010, par actes séparés enregistrés, feu Mme Rampini et Rampini & Cie S.A. ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif (causes n°s A/4385/2010 et A/4387/2010), remplacé le 1^{er} janvier 2011 par la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), contre la loi n° 10655 en concluant à son annulation. A titre subsidiaire, elles sollicitaient l'apport de la procédure relative au projet du plan directeur de la zone industrielle n° 29'477 relatif à la ZIBAT ainsi que celle portant sur le PL 10'654.

La loi n° 10'655 avait pour conséquence d'augmenter le trafic routier et de compliquer l'accès routier à la zone concernée. De plus, le développement du trafic routier générait des nuisances sonores importantes, qui étaient déjà élevées notamment en raison du trafic aérien proche. Il aggravait également la pollution de l'air en raison de la forte présence de NO₂. Le projet de loi ne prévoyait pas de mesures destinées à limiter les atteintes à l'environnement.

La proposition de feu Mme Rampini de prévoir une zone industrielle et artisanale avec une affectation particulière permettant l'accueil d'entreprises actives dans le secteur tertiaire n'avait pas été prise en compte par le Grand Conseil, alors que la zone était bien desservie par les transports publics et que le Grand Conseil pouvait également connaître des motifs d'opportunité. Rampini & Cie S.A. souhaitait une solution globale en matière de desserte routière sans limitation au périmètre visé par la zone litigieuse. Le Grand Conseil avait à tort restreint son pouvoir d'examen en privilégiant l'adoption du plan directeur de la zone industrielle n° 29'477 au détriment d'un examen complet des

conséquences de la loi litigieuse sur l'environnement. Il n'avait pas effectué de pesée des intérêts.

Subsidiairement, la loi attaquée devait être examinée en même temps que le plan directeur de la zone industrielle n° 29'477 au motif que le seul but de la première était de permettre l'adoption du second et que le régime de la zone ne changeait pas de manière fondamentale. De plus, comme la loi contestée renfermait le principe de densification de la zone qui était à l'origine des futurs problèmes environnementaux, l'examen des effets sur l'environnement devait être effectué au stade de la modification de la zone, et non lors de l'étape suivante consistant en l'adoption du plan directeur.

Enfin, en vertu du principe de coordination, la pesée des intérêts exigée par les recourants dépendait de la procédure parlementaire relative au PL 10'654 en raison de la similitude des griefs et exigeait d'attendre la fin de cette procédure.

14. Par décision du 4 janvier 2011, le juge délégué a ordonné la jonction des causes n^{os} A/4385/2010 et A/4387/2010 sous le n° A/4385/2010.
15. Le 17 février 2011, le Grand Conseil a répondu aux recours en concluant à leur rejet.

Les autorités cantonales et communales devaient respecter le plan directeur cantonal (ci-après : PDC). L'adoption d'un plan directeur au sens de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI - L 1 45) permettait une valorisation et un développement rationnel et cohérent de la zone visée par la loi litigieuse.

La forte exposition de la zone concernée au bruit résultant du trafic aérien, routier et ferroviaire ainsi que le dépassement des valeurs limites d'immission du DS IV limitaient la marge de manœuvre des autorités et confirmaient la vocation industrielle de la zone.

La modification de zone prévue par la loi litigieuse portait sur un plan de zone au sens de l'art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Il s'agissait d'un plan général d'affectation qui attribuait la zone litigieuse à l'affectation générale de zone de développement industriel et artisanal. Le plan ne fixait aucun point de détail comme lors de l'adoption d'un plan spécial d'affectation, et ne pouvait être assimilé à une autorisation de construire. Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif, les problèmes liés à la protection de l'air et du bruit notamment devaient être examinés dans le cadre de la planification de détail de sorte que les griefs soulevés à ce sujet par les recourants étaient irrecevables.

La jurisprudence fédérale citée par ces derniers ne modifiait pas la solution genevoise car les services compétents avaient préavisé favorablement le projet de

modification de zones contenu dans la loi litigieuse et que celui-ci n'établissait aucun élément de détail de manière définitive. De plus, les plans de zone généraux étaient de la compétence du Grand Conseil, tandis que les plans directeurs de zone industrielle relevaient de la compétence du Conseil d'Etat.

Le Grand Conseil avait pris en compte les considérations environnementales dans sa pesée des intérêts et respecté le droit fédéral de l'environnement. En particulier, le SPBR, le service cantonal de protection de l'air et la direction générale de la mobilité avaient émis des préavis favorables à la modification de la zone litigieuse et estimé que les problèmes environnementaux pouvaient être traités lors de l'adoption du plan directeur et de l'octroi des autorisations de construire.

Le principe de coordination n'était pas violé dans la mesure où la situation juridique des terrains inclus dans les périmètres des PL 10'655 et PL 10'654 n'était pas identique. Le premier projet de loi visait des terrains sis en zone industrielle, alors que le second concernait des parcelles situées en zone "villas". L'issue de la procédure relative à celui-ci n'était donc pas susceptible d'influencer la loi attaquée. Le fait que le contenu et le périmètre du plan directeur de zone industrielle concernaient ces deux projets de loi n'était pas pertinent. D'une part, en vertu du principe de la hiérarchie des normes, il devait être conforme à ces deux derniers. D'autre part, il risquait d'être modifié vu le refus d'entrée en matière de la commission d'aménagement sur le PL 10'654.

16. Le 18 mars 2011, le juge délégué a entendu les parties lors d'une audience de comparution personnelle.

a. Le zonage du secteur concerné par la loi litigieuse était contesté. Les recourants soutenaient que la parcelle de l'hoirie Rampini était déjà située en zone de développement industriel et artisanal, contrairement au représentant du Grand Conseil. Ils s'engageaient à produire un plan confirmant leurs propos.

Le secteur concerné était déjà très exposé à des nuisances en raison des activités industrielles et artisanales existantes, qui augmenteraient avec l'adoption de la loi contestée. Ils produisaient à cet égard deux études du bureau d'ingénieurs de l'environnement Biol conseils S.A. (ci-après : Biol S.A.) sur la mesure des immissions de NO₂ effectuée entre janvier 2010 et janvier 2011 sur la zone industrielle de Mouille-Galland respectivement sur la ZIBAT. Ces études concluaient à un dépassement de la valeur limite d'immission définie à l'annexe 7 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair - RS 814.318.142.1) pour cinq des six postes de mesure. Les immissions étaient ainsi qualifiées d'excessives au sens de l'article 2 alinéa 5 OPair. Elles résultaient essentiellement du trafic routier sur la route du Nant-d'Avril.

Les futures activités du périmètre de la loi contestée devaient relever du secteur tertiaire, tout au moins pour celles se situant le long des routes de Meyrin et du Nant-d'Avril. En vertu du principe de coordination, la loi contestée devait être traitée en même temps que le plan directeur de la zone industrielle, au motif que ce dernier comporterait les mesures nécessaires permettant le respect des exigences légales.

Le PL 10'654 avait été renvoyé à la commission d'aménagement car cette dernière souhaitait examiner la possibilité de créer davantage d'activités commerciales et administratives. Elle attendait les propositions du Conseil d'Etat à ce sujet. La commune de Vernier s'opposait à ce projet de loi qui envisageait ce type d'affectation uniquement de manière accessoire. La commune était par contre favorable à la modification de limites de zones prévue dans la loi litigieuse.

b. Le représentant du Grand Conseil a souligné la volonté de ce dernier de mener un aménagement du territoire cohérent en densifiant les zones industrielles et en uniformisant le régime des zones sises dans le secteur de la loi attaquée, et ce dans le respect du droit de l'environnement. La nouvelle zone permettrait l'adoption d'un plan directeur de zone industrielle précisant le type des activités et mettrait l'Etat au bénéfice d'un droit de préemption.

17. Par courrier du 21 mars 2011, les recourants ont transmis au juge délégué une nomenclature et une représentation graphique des zones situées dans le périmètre de la loi litigieuse, effectuées par l'Etat de Genève, qui dataient de février 2004 et de décembre 2006. D'après ces documents, la parcelle de l'hoirie Rampini se trouvait en zone de développement industriel et artisanal.

18. Le 4 mai 2011, le Grand Conseil s'est prononcé sur les pièces produites par les recourants les 18 et 21 mars 2011 et a persisté dans ses conclusions.

S'agissant du régime juridique des terrains sis dans le périmètre de la loi attaquée, le Grand Conseil a joint la loi du 25 février 1961 "créant une zone industrielle aux environs de la gare de Vernier-Meyrin" ainsi que le plan n° 24'147/540-526 visé par cette loi. D'après l'alinéa 1 de l'article unique de cette loi, le plan n° 24'147/540-526 fixait "les limites d'une zone industrielle aux environs de la gare de Vernier-Meyrin". La légende dudit plan distinguait la "zone industrielle existante" et l'"expansion de la zone industrielle". La parcelle de l'hoirie Rampini entrait dans la rubrique intitulée "expansion de la zone industrielle". L'exposé des motifs relatif au projet de cette loi indiquait que certains terrains étaient déjà classés en zone industrielle, tandis que d'autres étaient occupés par des industries. Il précisait également que ces terrains ne pouvaient pas être utilisés pour de l'habitation et qu'il était prévu "d'autoriser la construction de bâtiments destinés à de petites industries".

Le Grand Conseil a produit également une page intitulée "plan des zones du canton" élaboré par le département genevois compétent, selon lequel "[c]e plan des zones du canton, mis à jour périodiquement, n'a[vait] qu'une valeur indicative. Pour les limites exactes des zones et leur contenu se référer aux plans légaux". Cette page précédait la nomenclature et la représentation graphique des zones produites par les recourants le 21 mars 2011. Le Grand Conseil insistait sur la valeur indicative de ces documents et sur les erreurs qu'ils pouvaient renfermer. En particulier, il relevait que le plan indicatif des zones du canton classait à tort une partie importante des parcelles sises dans le périmètre de la loi litigieuse en zone de développement industriel et artisanal, alors qu'elles relevaient de la zone industrielle ordinaire.

Concernant les immissions de NO₂, le Grand Conseil transmettait l'avis du service de protection de l'air relatif à l'étude de Biol S.A. produite par les recourants le 18 mars 2011. Les valeurs de ladite étude étaient plus élevées que celles mesurées par ledit service en 2010. Ce dernier avait relevé une différence portant sur les capteurs situés à proximité immédiate des routes. Ceux-ci ne mesuraient pas une pollution de fond, mais des émissions dues au trafic motorisé. Il était alors délicat de comparer les résultats de ladite étude avec ceux du service précité qui mesuraient les valeurs d'immission de fond. Celles-ci portaient sur la qualité de l'air ambiant, et non sur les sources directes d'émissions. Ledit service a confirmé son préavis favorable du 28 août 2006 quant à la modification des limites de zones contenue dans la loi attaquée, tout en relevant que les valeurs limites annuelles de l'OPair en matière d'immissions de NO₂ n'étaient pas respectées sur la parcelle de l'hoirie Rampini.

19. Le 31 mai 2011, les recourants ont répliqué en produisant de nouvelles pièces.

S'agissant du régime juridique de la parcelle de l'hoirie Rampini, les recourants maintenaient leur position, suivant laquelle leur parcelle était déjà classée en zone de développement industriel et artisanal. A cet effet, ils produisaient une autorisation de construire n° DD 92'051 délivrée par le département compétent le 12 octobre 1993, qui se fondait sur un arrêté du Conseil d'Etat du 15 septembre 1993 également joint. Cet arrêté autorisait "l'application des normes de la zone industrielle aux bâtiments à construire et à l'aménagement à réaliser, selon dossier 92'051" à la parcelle de l'hoirie Rampini. Il faisait également référence à un rapport du 18 juin 1993 "énonçant les conditions définitives d'application des normes de la zone de développement". Les recourants joignaient un document du département compétent du 18 juin 1993 intitulé "conditions d'application des normes de la zone de développement", qui portait sur la demande d'autorisation de construire précitée. Ce document mentionnait l'indication "Zone 5 Dev Ind". Celle-ci figurait dans un autre document dudit

département datant du 5 août 1998, qui portait sur la même parcelle de l'hoirie Rampini.

Les recourants ont à nouveau relevé les problèmes environnementaux liés à la protection de l'air. Ils précisait en particulier que les mesures de Biol S.A. effectuées en limite de parcelle n'étaient pas des mesures d'émissions du trafic motorisé, mais des mesures des immissions.

20. Le 27 juin 2011, les recourants ont produit deux nouveaux rapports intermédiaires relatifs à la mesure des immissions du NO₂ effectuée au début de l'année 2011 sur la zone industrielle de Mouille-Galland, respectivement sur la ZIBAT. Il en résultait un dépassement des valeurs limites d'immissions fixées dans l'OPair. Ces documents ont été transmis pour information au Grand Conseil.
21. Suite au décès de Mme Rampini survenu le 29 avril 2012, la chambre administrative a suspendu la procédure, par décision du 7 mai 2012, jusqu'à la détermination des héritiers sur la suite de celle-là.
22. Le 31 janvier 2013, les héritiers de feu Mme Rampini ont souhaité la reprise de la procédure et persisté dans les conclusions prises initialement par la défunte.
23. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

2. Les recours sont dirigés contre la loi n° 10'655 modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Meyrin et de Vernier (création de deux zones de développement industriel et artisanal) dans la ZIBAT.

Cette loi constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 LaLAT, dans la mesure où elle a pour objet une modification des limites de zones dans la ZIBAT et qu'elle ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.) (ATA/793/2005 du 22 novembre 2005, consid. 6).

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

En l'espèce, les recourants ont contesté la loi litigieuse en temps utile devant la juridiction compétente, après avoir utilisé préalablement la voie de l'opposition. Les recours sont donc, de ce point de vue, recevables.

3. S'agissant de la qualité pour recourir des héritiers de feu Mme Rampini et de Rampini & Cie S.A., elle n'est pas contestée. Les hoirs Rampini en tant que propriétaires d'une parcelle comprise dans le périmètre du projet de modification des limites de zones litigieux ont clairement la qualité pour recourir. Rampini & Cie S.A. située au 59, route du Nant-d'Avril, directement en face du périmètre visé par la loi litigieuse, dispose aussi de la qualité pour recourir. Leurs recours sont donc recevables.
4.
 - a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).
 - b. Le pouvoir d'examen juridictionnel à propos des décisions appliquant les principes essentiels d'aménagement du territoire doit être reconnu de façon assez large, dans la mesure où la transgression de ces principes n'est pas seulement inopportune, mais constitue également une violation du droit (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Études relatives à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 93). Cependant, la présence dans la LAT d'un nombre important de notions juridiques indéterminées laisse à la chambre de céans une marge d'appréciation limitée seulement, en fin de compte, par l'excès ou l'abus (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/73/2008 du 19 février 2008).

Par ailleurs, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; 108 Ib 479 consid. 3c) et le contrôle par le juge des choix opérés par le législateur dans ce domaine ne saurait par conséquent toucher aux pures questions d'opportunité (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; ATA/621/2004 du 5 août 2004 ; ATA/286/2004 du 6 avril 2004 et les références citées). 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

1C_447/2009 du 22 mars 2010 ; 1C_161/2008 du 15 juillet 2008 consid. 2.2 ; 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3b/bb ; 1P.350/1998 du 27 septembre 2000 consid. 3).

La chambre de céans ne peut donc revoir un plan d'affectation que sous l'angle de la légalité, son opportunité étant examinée au stade de l'opposition, le Grand Conseil disposant d'un plein pouvoir d'examen (ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 ; ATA/397/2009 du 25 août 2009 ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur les conduites 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). Elle ne peut, en particulier, revoir le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre et doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi (ATA/353/2009 du 28 juillet 2009).

Telles doivent être les considérations régissant, en matière de recours contre les plans d'affectation, le pouvoir d'examen de la chambre de céans, qui contrôle l'application du droit fédéral et cantonal (art. 69 al. 1 LPA).

5. Les recourants sollicitent l'apport de la procédure relative au plan directeur de la ZIBAT ainsi que celle portant sur le PL 10'654.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 134 I 140 consid. 5.3). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 133 II 235 consid 5.2 p. 248).

En l'espèce, l'apport des deux procédures sollicitées par les recourants n'est pas de nature à influencer sur l'issue du litige, dans la mesure où elles portent sur deux autres actes de planification soumis chacun à une procédure propre. La loi litigieuse, le PL 10'654 ainsi que le plan et règlement directeurs de la ZIBAT constituent trois projets distincts qui s'inscrivent dans le processus pyramidal de planification en aménagement du territoire. Bien qu'ils portent sur un périmètre géographique proche et qu'ils puissent entraîner l'application de dispositions

légales ayant des relations entre elles, ils ne sont néanmoins pas soumis au principe de coordination de l'art. 25a LAT vu qu'ils ne constituent pas un seul et même projet. De plus, la procédure de planification inclut la prise en compte de tous les intérêts pertinents (art. 3 OAT) et la coordination entre autorités (art. 7 LAT). Le choix de l'autorité chargée de l'aménagement du territoire consistant à mener deux procédures de modifications de limites de zones sur la base du critère d'affectation de la zone existante et à regrouper ensuite les périmètres concernés sous un même plan spécial d'affectation sont des considérations de politique d'aménagement du territoire qu'il n'appartient pas à la chambre de céans de revoir. L'apport des deux procédures n'est pas pertinent pour la solution du présent litige. Il n'y sera pas donné suite.

6. Les recourants reprochent à l'autorité intimée de ne pas avoir tenu compte de leurs suggestions portant sur l'inclusion d'activités du secteur tertiaire dans le périmètre de la zone litigieuse, respectivement sur la nécessité d'une solution globale en matière de desserte routière.

Les propositions des recourants portent sur des choix politiques en matière d'aménagement du territoire. Elles relèvent de l'opportunité que la chambre de céans ne saurait revoir, comme rappelé ci-dessus. Ces griefs ne sont pas recevables.

7. Les recourants reprochent au Grand Conseil de ne pas avoir procédé à une pesée des intérêts et d'avoir limité à tort son pouvoir d'examen en privilégiant l'adoption du plan directeur de la ZIBAT au détriment d'une prise en compte des conséquences environnementales de la loi attaquée. L'autorité intimée aurait omis d'établir un rapport au sens de l'art. 47 OAT.

a. En vertu des art. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des buts et des principes régissant ce domaine, qui sont développés dans ces dispositions. En particulier, les mesures d'aménagement du territoire doivent servir à protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT). La protection de l'environnement revêt une importance considérable en matière d'aménagement du territoire, mais elle n'est qu'un intérêt parmi d'autres (P. TSCHANNEN, Commentaire LAT, 1999, art. 1 n° 29). L'art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) prévoit que lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de procéder à une pesée des intérêts en présence.

De plus, les cantons sont tenus d'établir un plan directeur cantonal qui a notamment pour fonction de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 6 ss LAT et art. 4 ss OAT). Le plan directeur

cantonal résulte en particulier d'une coopération entre les autorités et certaines associations (art. 7 et art. 10 al. 2 LAT). Il renferme en ce sens déjà le résultat d'une pesée des intérêts pertinents en matière d'aménagement du territoire. Lors de l'étape de planification subséquente, les éléments fixés dans le plan directeur doivent être obligatoirement pris en compte dans la pesée des intérêts, simultanément aux intérêts privés et autres intérêts publics. Cette pesée peut être limitée si le plan directeur résulte déjà d'une pesée des intérêts et est relativement précis (P. TSCHANNEN, Commentaire LAT, 1999, art. 9 n° 28 ss). Il ne préjuge pas le plan d'affectation si les autres intérêts sont plus importants (P. TSCHANNEN, Commentaire LAT, 1999, art. 9 n° 37).

Enfin, un rapport au sens de l'art. 47 OAT doit être remis à l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans d'affectation au sens de l'art. 26 al. 1 LAT. Cette obligation ne s'impose toutefois pas aux plans d'affectation adoptés par le législateur, dans la mesure où il n'existe pas d'autorité supérieure à ce dernier au regard du droit constitutionnel et que les tribunaux ne sont pas des autorités d'approbation au sens de l'art. 26 al. 1 LAT (A. RUCH, Commentaire LAT, 1999, art. 26 n° 7). Dans une affaire genevoise, le Tribunal fédéral a confirmé que ce rapport n'était pas obligatoire, sans toutefois empêcher qu'une commune genevoise établisse spontanément un tel rapport à l'attention de l'autorité cantonale compétente pour adopter le plan d'affectation lorsqu'elle a elle-même pris l'initiative du changement de zone (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008, consid. 2.2 et 2.3). Le Tribunal fédéral souligne que, dans un tel cas, ce rapport n'a pas la même fonction que dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, qui n'est pas formellement intervenue dans cette première phase de la procédure, des explications lui permettant d'approuver ledit plan conformément à l'art. 26 LAT (Arrêt 1C_17/2008 précité, consid. 2.3.2). Il ajoute que l'importance de ce rapport est, dans le cas d'espèce genevois, moindre vu que le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité compétente pour adopter le plan, pouvait lui-même recueillir toutes les informations pertinentes tout au long de la procédure (Arrêt 1C_17/2008 précité, consid. 2.3.2).

b. Selon l'art. 2 al. 1 LaLAT, les autorités cantonales et communales veillent, dans les limites de leurs compétences, à coordonner leurs efforts pour atteindre les buts fixés par la législation fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire. Elles élaborent un plan directeur cantonal conformément aux exigences fédérales (art. 3 ss LaLAT). L'art. 11 al. 1 LaLAT dispose que les autorités cantonales et communales appliquent les principes et les objectifs du plan directeur cantonal, notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au plan directeur cantonal et à son concept de l'aménagement cantonal. Les plans généraux d'affectation au sens de l'art. 12 LaLAT relèvent en général de la compétence du Grand Conseil (art. 15 al. 1 LaLAT).

c. L'objectif 2.5 du concept de l'aménagement cantonal du PDC prévoit "une politique active en matière de zones industrielles". Il est développé par la fiche n° 2.09 du schéma directeur cantonal (ci-après : schéma directeur) du PDC. Dans sa version mise à jour de 2006, la fiche n° 2.09 du schéma directeur prévoit en particulier une utilisation rationnelle des zones industrielles et leur densification. Parmi les mesures de mise en œuvre de cette fiche, figurent notamment l'étude de la ZIBAT à Meyrin et Vernier ainsi que l'élaboration et la révision de plans directeurs dans cette zone. De plus, la fiche n° 5.02 du schéma directeur relative à la gestion environnementale de l'aéroport, mise à jour en 2006, insiste sur le respect des valeurs limites d'exposition au bruit de l'OPB pour les parcelles proches de l'aéroport et demande en particulier au canton de faire "preuve de la plus grande prudence en matière de planification".

En l'espèce, l'autorité intimée se fonde sur les indications du PDC pour procéder au déclassement litigieux (p. 2 et p. 10s du rapport de la commission d'aménagement relatif au PL 10'655). Elle constate notamment que "plusieurs entreprises utilisent beaucoup de surface pour une faible densité" (p. 3 du rapport précité). Les particularités de la zone concernée justifient, dans le présent cas, le déclassement d'une zone industrielle et artisanale ordinaire en zone de développement industriel et artisanal. L'adoption du plan directeur de zone industrielle découlant de ce changement de zone permettra d'optimiser l'utilisation du sol et, en particulier, de densifier le périmètre concerné. L'autorité intimée prend en compte les intérêts environnementaux, notamment ceux liés au bruit (p. 2 ss et p. 10 ss du rapport précité). Les exigences de l'OPB réduisent sa marge de manœuvre en matière d'affectation du périmètre litigieux et l'amènent à confirmer l'affectation existante de la zone litigieuse destinée aux activités industrielles (p. 12 du rapport précité). Les problèmes en matière de protection de l'air et de circulation n'empêchent pas, selon les services compétents, la modification des limites de zones litigieuses dans la mesure où ils sont traités dans les étapes subséquentes de planification et d'autorisation de construire (p. 13 et 14 du rapport précité).

L'autorité intimée ne se limite pas à admettre la modification des limites de zones querellées au seul motif qu'un plan directeur de zone industrielle est souhaité. L'autorité intimée se fonde sur le PDC et tient particulièrement compte des intérêts environnementaux en demandant aux services compétents de se déterminer sur la modification des limites de zones litigieuses. Elle intègre ensuite leur préavis dans son appréciation de la loi attaquée, qui est exposée dans le rapport de la commission d'aménagement. Ce faisant, elle procède à une pesée des intérêts et ne limite pas son pouvoir d'examen. Par ailleurs, un rapport au sens de l'art. 47 OAT n'est pas obligatoire dans le canton de Genève, où l'autorité d'adoption des plans d'affectation est de rang cantonal et non communal. De plus, dans le cas d'espèce, l'adoption du plan revient au Grand Conseil. La loi litigieuse

ne comporte donc aucune violation du droit. Les griefs des recourants sont sur ce point mal fondés.

8. Les recourants reprochent à l'autorité intimée de ne pas avoir pris en compte les exigences résultant du droit fédéral de l'environnement au stade de la modification des limites de zones.

a. A teneur de l'art. 10a al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01), avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement. Doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact) les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site (art. 10a al. 2 LPE). Le Conseil fédéral désigne les types d'installations qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact (art. 10a al. 3 LPE).

b. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'ancien art. 9 LPE, remplacé sans modification substantielle par les art. 10a à 10d LPE, précise que cette disposition légale ne s'applique pas aux procédures d'adoption ou d'adaptation des plans généraux d'affectation, au motif que le droit fédéral n'a pas prévu d'étude d'impact sur l'environnement à ce stade (ATF 120 Ib 70, consid. 2 et références citées ; ATA/793/2005 du 22 novembre 2005 consid. 7).

De plus, la planification générale n'est pas une procédure décisive au sens de l'article 5 alinéa 3 de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE - RS 814.011), dans la mesure où elle ne permet en effet pas de connaître de façon suffisamment précise les caractéristiques des constructions et des installations à réaliser pour permettre l'évaluation des immissions de bruit ou d'autres nuisances éventuelles (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.81/2001 du 19 avril 2001 consid. 2; ATA/793/2005 du 22 novembre 2005 consid. 7 ; Y. NICOLE, L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse, Lausanne 1992, pp. 168-169 et pp. 188 et ss.; P. MOOR, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1999, art. 14 n° 27, p. 13). Ces questions seront abordées lors de l'adoption du plan et règlement directeurs de zone de développement industriel requis par les art. 2 et 3 LGZDI et assimilés à un plan spécial d'affectation (art. 13 al. 1 let. b LaLAT).

L'arrêt du Tribunal fédéral 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 invoqué par les recourants n'apporte pas de changement majeur, dans la mesure où le critère essentiel reste le degré de précision du plan d'affectation (arrêt 1A.281/2005 précité, consid. 1.3). Selon cette jurisprudence, lorsque la modification de la planification a lieu en vue d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête

ultérieurement, l'autorité doit contrôler à ce stade si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Dans les autres cas, elle doit être convaincue qu'un développement de la zone peut se faire de manière conforme à ces exigences moyennant, le cas échéant, des aménagements à définir dans la procédure d'autorisation de construire (arrêt 1A.281/2005 précité, consid. 1.3).

En l'espèce, la modification des limites de zones litigieuse se limite à classer le périmètre concerné en zone de développement industriel et artisanal sans préciser davantage son aménagement. Consistant en l'adoption d'un plan général d'affectation, cette modification légale n'est pas soumise à un examen approfondi du droit de l'environnement au sens des art. 10a ss LPE. Les recourants ne le contestent pas. De plus, l'autorité intimée a pris en compte de manière correcte les exigences environnementales lors de l'adoption du plan d'affectation querellé. Le fait que la jurisprudence citée par les recourants exige l'établissement d'un rapport au sens de l'art. 47 OAT pour les plans généraux d'affectation ne modifie pas la solution, étant donné que ce rapport n'est pas obligatoire dans le canton de Genève. Par conséquent, le grief des recourants doit être écarté.

9. Les recourants allèguent que leur parcelle serait déjà en zone de développement industriel.

Le territoire du canton de Genève est divisé en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la LaLAT (art. 12 al. 1 LaLAT). Cette loi institue trois types de zones et définit leur affectation en renvoyant dans certains cas à des lois spéciales (art. 12 al. 2 à 5 LaLAT et art. 18 ss LaLAT). En particulier, l'art. 19 al. 4 LaLAT définit l'affectation de la zone industrielle. La zone de développement industriel est régie par l'art. 12 al. 4 LaLAT et par la LGZDI (art. 30 LaLAT). L'affectation des parcelles est, en général, identifiée sur le plan grâce à une légende qui renvoie aux types de zones définies par la loi.

En l'espèce, la parcelle de l'hoirie Rampini est comprise dans le périmètre du plan n° 24'147/540-526 approuvé par la loi du 25 février 1961 créant une zone industrielle aux environs de la gare de Vernier-Meyrin. D'après la légende dudit plan, cette parcelle est visée par la rubrique "expansion de la zone industrielle". Cette expression doit être comprise à la lumière de la lettre claire de la loi précitée et des travaux préparatoires y relatifs. Le but de cette loi était de fixer "les limites d'une zone industrielle aux environs de la gare de Vernier-Meyrin" (art. unique, al. 1 de cette loi). Selon l'exposé des motifs relatif au projet de cette loi, certains terrains étaient déjà classés en zone industrielle, tandis que d'autres étaient occupés par des industries depuis longtemps. L'idée du législateur était d'autoriser la construction de bâtiments destinés à de petites industries, étant donné que la proximité immédiate de l'axe de la piste de l'aéroport excluait l'utilisation des terrains pour l'habitation (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et du canton de Genève, 1961/1, séance 1, p. 149s). Dans son rapport

relatif au projet de la loi précitée, la commission soutenait cette proposition en relevant que ladite zone "se prête effectivement bien à l'installation de petites industries et complétera logiquement une zone industrielle existante, déjà équipée" (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et du canton de Genève, 1961/1, séance 7, p. 890s). Au regard de ces textes, l'expression "expansion de la zone industrielle" doit s'entendre comme l'élargissement de l'application de la zone industrielle à l'ensemble des parcelles visées par le plan n° 24'147/540-526. Il ne s'agit pas, et pour cause, de zones de développement industriel au sens de la LGZDI adoptée 20 ans après et soumettant ces zones à des conditions particulières en matière de planification.

Cette interprétation n'est remise en cause par aucun autre plan d'affectation en vigueur portant sur le même périmètre. La nomenclature et représentation cartographique de février 2004 et de décembre 2006 produites par les recourants le 21 mars 2011 ne sont pas des pièces pertinentes pour déterminer l'affectation de la zone litigieuse dans la mesure où il ne s'agit pas de plans annexés à la LaLAT. Elles ne peuvent de ce fait remettre en cause l'affectation résultant du plan n° 24'147/540-526. Il en va de même des autres pièces remises par les recourants le 31 mai 2011. Par ailleurs, si, suivant le point de vue des recourants, on considérait que leur était déjà en zone de développement industriel, la modification des limites de zone litigieuse consisterait pour eux en une opération neutre qui ne modifierait pas leur situation. Elle ne toucherait dès lors aucun de leurs intérêts. Ce grief sera donc écarté.

10. En tous points mal fondés, les recours seront donc rejetés. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 21 décembre 2010 par l'hoirie de Madame Jacqueline Rampini, soit pour elle Madame Marina Istouhou-Rampini et Messieurs Marco, Nicolas et Raphaël Rampini, et par la société Rampini & Cie S.A. contre la loi n° 10'655 du Grand Conseil du 24 septembre 2010 ;

au fond :

les rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de l'hoirie de Madame Jacqueline Rampini, soit pour elle Madame Marina Istouhou-Rampini et Messieurs Marco, Nicolas et Raphaël Rampini, et par la société Rampini & Cie S.A., pris conjointement et solidairement ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, au Grand Conseil, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. Scheffre

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :