

## RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

pour

M. Yves Aellen, domicilié chemin Théodore-Bret 30, 1253 Vandoeuvres, propriétaire de la parcelle n° 641 de la Commune d'Onex ;

Mme Pascale Badaf, domiciliée route du Grand-Lancy 182, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 24 de la Commune d'Onex ;

Mme Claudia Bally et Mme Delphine Mezliah, domiciliées route de Chancy 155, propriétaires de la parcelle n° 76 de la Commune d'Onex ;

Mme Marion Baudino, domiciliée chemin du Monsû 7, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2212 de la Commune d'Onex ;

Mme Laurence Berclaz, domiciliée chemin du Cercle 2, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 11 de la Commune d'Onex ;

M. Frédéric Berney et Mme Patricia Berney, domiciliés route de Chancy 153, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 75 de la Commune d'Onex ;

M. Anthony Bionda et Mme Vanina Bionda, domiciliés chemin du Cercle 6b, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2327 de la Commune d'Onex ;

Mme Elisabetta Bosson, M. Grégoire Bosson et Mme Caroline Brunel, domiciliés route du Grand-Lancy 187, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 881 de la Commune d'Onex ;

Mme Mary Ann Bratschi, domiciliés chemin de la Vi-Longue 21, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1479 de la Commune d'Onex ;

M. Piero Bracone, domicilié route du Grand-Lancy 189, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2334 de la Commune d'Onex ;

Mme Catherine Bugnon et M. Jean-Pierre Bugnon, domiciliés route du Grand-Lancy 189A, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1572 de la Commune d'Onex ;

Mme Corinne Carrard, domiciliée chemin David-Brolliet 8a, propriétaire de la parcelle n° 1320 de la Commune d'Onex ;

Mme Denise Cavillier, domiciliée route du Grand-Lancy 173, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 29 de la Commune d'Onex ;

M. David Dall'Antonia et Mme Florence Dall'Antonia, domiciliés route du Grand-Lancy 185, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2394 de la Commune d'Onex ;

M. Emmanuel de Vevey et Mme Sabine de Vevey, domiciliés chemin de la Vi-Longe 19b, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1482 de la Commune d'Onex ;

Mme Fiona Doherty et M. Francis Stewart, domiciliés chemin du Cercle 1b, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2136 de la Commune d'Onex ;

M. Dominique Favrot, domicilié route du Grand-Lancy 193, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 981 de la Commune d'Onex ;

Mme Fabienne Feldman, domiciliée chemin de la Blanchette 3, 1213 Onex, propriétaire des parcelles n° 1542 et n° 1544 de la Commune d'Onex ;

Mme Françoise Ferrier et M. Rafael Ferrier, domiciliés route du Grand-Lancy 196, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 829 de la Commune d'Onex ;

Mme Anca Foucher et M. Jean-François Foucher, domiciliés route du Grand-Lancy 184, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 23 de la Commune d'Onex ;

Mme Evelyne Gaille, domiciliée chemin David-Brolliet 8, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 369 de la Commune d'Onex ;

Hoirie de feu M. Hubert Gaille, domiciliée chemin David-Brolliet 8b, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 1141 de la Commune d'Onex ;

Mme Patricia Garnier et M. Albert Garnier, domiciliés chemin David Brolliet 11, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle 2154 ;

M. Michel Gisiger, domicilié chemin du Monsû 2, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 1018 de la Commune d'Onex ;

M. Florent Glück, domicilié chemin de la Vi-Longe 18a, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2341 de la Commune d'Onex ;

M. Jean-Claude Glück et Mme Yvonne Glück, domiciliés chemin de la Vi-Longe 18, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2340 de la Commune d'Onex ;

M. Didier Grin, Mme Marisa Grin et M. Thierry Grin, domiciliés chemin de la Blanchette 2, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 640 de la Commune d'Onex ;

M. Mughees Mohammad Husain et Mme Iram Jafree Husain, domiciliés chemin du Cercle 6, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2329 de la Commune d'Onex ;

M. Blaise Jacquier, domicilié chemin David-Brolliet 7, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2156 de la Commune d'Onex ;

Mme Fabienne Jaquerod et M. Laurent Jaquerod, domiciliés chemin de Sur-le-Beau 20, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2035 de la Commune d'Onex ;

Mme Monique Khatchadourian, domiciliée route du Grand-Lancy 198, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 820 de la Commune d'Onex ;

Mme Magdalena Krönig, domiciliée chemin de la Vi-Longe 19, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 1480 de la Commune d'Onex ;

M. Thierry Kuperman Le Bihan et Mme Véronique Kuperman Le Bihan, domiciliés chemin du Cercle 1, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2137 de la Commune d'Onex ;

Mme Madeleine Maître, domiciliée chemin de Sur-le-Beau 22, 1213 Onex, propriétaire des parcelles n° 1672 et n° 1655 de la Commune d'Onex ;

Mme Danièle Marti Favrat et M. Michel Marti Favrat, domiciliés chemin Sur-le-Beau 30, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n°1863 de la Commune d'Onex ;

M. Julian Martin, domicilié route du Grand-Lancy 179a, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 1095 de la Commune d'Onex ;

Mme Iris Moser, domiciliée chemin du Cercle 7, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 19 de la Commune d'Onex ;

M. Luciano Musa et Mme Junling Zhang, domiciliés chemin du Cercle 6a, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2328 de la Commune d'Onex ;

Mme Christiane Pecorini, domiciliée chemin David-Brolliet 15, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2011 de la Commune d'Onex ;

M. Jean-Marc Pecorini, domicilié chemin David Brolliet 13b, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 2010 de la Commune d'Onex ;

Mme Marie-Thérèse Pellet, domiciliée route du Grand-Lancy 191bis, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 934 de la Commune d'Onex ;

Mme Anna Santoro et M. Emidio Santoro, domiciliés chemin du Cercle 10, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1423 de la Commune d'Onex ;

M. Yvan Schmidt et Mme Philippine Schmidt, domiciliés chemin de Sur-le-Beau 4, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1927 de la Commune d'Onex ;

M. Marc Siegfried, domicilié chemin Taverney 9, 1218 Le Grand-Saconnex, propriétaire de la parcelle n° 18 de la Commune d'Onex ;

M. Michel Siegfried, domicilié chemin du Cercle 9-11, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 18 de la Commune d'Onex ;

Mme Catherine Stadelmann, domiciliée chemin Sur-le-Beau 24, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 1940 de la Commune d'Onex ;

Mme Fabienne Tissot et M. Jacques Tissot, domiciliés chemin Sur-le-Beau 22A, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1911 de la Commune d'Onex ;

Mme Ruth Emmerich Vogel et M. Andreas Vogel, domiciliés chemin du Cercle 3, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2135 de la Commune d'Onex ;

M. Martin Weise et Mme Petra Weise, domiciliés chemin du Cercle 3b, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 2134 de la Commune d'Onex ;

Mme Karina Weyrich et M. Peter Weyrich, domiciliés chemin Sur-le-Beau 2, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 1808 de la Commune d'Onex ;

M. Urs Wirth, domicilié chemin de la Blanchette 6, 1213 Onex, propriétaire de la parcelle n° 81 de la Commune d'Onex ;

Mme Dora Zellweger et M. Martin Zellweger, domiciliés route du Grand-Lancy 179, 1213 Onex, propriétaires de la parcelle n° 606 de la Commune d'Onex ;

ci-après « les Recourants », faisant élection de domicile aux fins des présentes en l'Etude MULLER & FABJAN - Droit immobilier, 13, rue Ferdinand-Hodler, 1207 Genève, et comparant par Me Andreas FABJAN (pièces A).

Recourants

Me Andreas FABJAN

contre

L'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de Justice de la République et Canton de Genève ATA/925/2018 du 11 septembre 2018 rendu dans la cause A/3555/2017-AMENAG, communiqué aux parties le 17 septembre 2018 et reçu au domicile élu des recourants le 18 septembre 2018 (pièce B)

l'opposant au

Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, 2, rue de l'Hôtel-de-Ville, case postale 3964, 1211 Genève 3, mais faisant élection de domicile en l'Etude MENTHA, 4, rue de l'Athénée, case postale 330, 1211 Genève 12, et comparant par Me Alain MAUNOIR

Autorité intimée

Me Alain MAUNOIR

## TABLE DES MATIÈRES

### I. CONCLUSIONS

### II. L'ARRÊT DONT EST RECOURS

### III. FAITS PERTINENTS

### IV. EN DROIT

#### A. RECEVABILITE

1. Délai de recours
2. Nature de la décision entreprise
3. Qualité pour recourir
4. Forme

#### B. DES GRIEFS INVOQUES

1. L'établissement inexact des faits
  - a. Des caractéristiques des parcelles concernées
  - b. De la perte de valeurs des parcelles
  - c. Du rythme de la construction à Genève
  - d. Du caractère socialement acceptable de la mesure
2. De la violation du droit d'être entendu et du défaut de motivation de l'arrêt entrepris
  - a. De l'absence d'intérêt public
  - b. De la violation du principe de proportionnalité
3. De la violation de la garantie de propriété
  - a. Généralités
  - b. De l'absence d'intérêt public
    - i. De l'absence d'impératif de modifier la planification
    - ii. De l'absence de conformité de la zone réservée au regard de la planification envisagée
    - iii. De l'absence de risque concret d'entrave à la planification envisagée
    - iv. De l'absence de risque actuel d'entrave à la planification envisagée
  - c. De la violation du principe de proportionnalité
    - i) De l'absence de nécessité de la mesure
    - ii) De l'absence de proportionnalité au sens étroit
      - i. Quant à la durée du blocage
      - ii. Quant aux effets de la zone réservée

## I. CONCLUSIONS

Les recourants concluent respectueusement à ce qu'il

### PLAISE AU TRIBUNAL FEDERAL

#### A la forme

1. Déclarer recevable le présent recours.

#### Au fond

##### Principalement

2. Admettre le présent recours en matière de droit public.
3. Annuler l'Arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et Canton de Genève ATA/925/2018 du 11 septembre 2018 rendu dans la cause A/3555/2017-AMENAG.

#### Cela fait

4. Annuler l'Arrêté du Conseil d'Etat du 28 juin 2017 statuant sur les oppositions formées par M. Yves Aellen et consorts au projet de zone réservée n°30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la Commune d'Onex.
5. Annuler l'Arrêté du Conseil d'Etat du 28 juin 2017 approuvant la création de la zone réservée n°30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la Commune d'Onex.
6. Condamner l'Etat de Genève en tous les frais et dépens de la procédure, lesquels comprendront une indemnité équitable au titre de participation aux honoraires du Conseil soussigné.

7. Débouter l'Etat de Genève ainsi que tout tiers de toutes autres ou contraires conclusions.

Subsidiairement

8. Admettre le présent recours en matière de droit public.
9. Renvoyer la cause à la Chambre administrative de la Cour de justice pour une nouvelle décision dans le sens des considérants.
10. Condamner l'Etat de Genève en tous les frais et dépens de la procédure, lesquels comprendront une indemnité équitable au titre de participation aux honoraires du Conseil soussigné.
11. Débouter l'Etat de Genève ainsi que tout tiers de toutes autres ou contraires conclusions.

II. L'ARRÊT DONT EST RECOURS

Le présent recours est dirigé contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et Canton de Genève (ci-après : la « Chambre administrative » ou la « Cour de justice ») ATA/925/2018 du 11 septembre 2018 rendu dans la cause A/3355/2017-AMENAG, communiqué aux parties le 17 septembre 2018 et reçu au domicile élu des recourants le 18 septembre 2018 (Pièce B).

Le jugement querellé prévoit le dispositif suivant :

**« PAR CES MOTIFS, LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

*à la forme :*

*déclare recevable le recours interjeté le 30 août 2017 par Monsieur Yves Aellen, [...] contre l'Arrêté du Conseil d'Etat 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'Etat du 28 juin 2017 pour le surplus ;*

*dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;*

*[...] »*

### III. FAITS PERTINENTS

Lorsqu'il statue dans le cadre d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés par l'autorité cantonale de dernière instance, sauf si ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 en lien avec l'art. 105 al. 1 LTF).

Le Tribunal fédéral peut rectifier ou compléter d'office les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF).

En l'espèce, la partie EN FAIT de l'arrêt entrepris énonce les différentes étapes de la procédure d'adoption de la zone réservée, objet du recours, ainsi que les arguments invoqués par les recourants et l'autorité intimée.

Toutefois, ni la partie EN FAIT, ni la partie EN DROIT dudit arrêt, ne permettent de comprendre quels sont les faits qui ont été retenus par la Cour de justice pour fonder sa décision.

Cette situation est constitutive à la fois d'arbitraire (art. 9 Cst.) dans l'établissement des faits et dans l'appréciation des preuves ainsi que d'un défaut de motivation constitutif d'une violation du droit d'être entendu, tel que ce sera démontré *infra*.

Sous cette réserve, les recourants prie le Tribunal fédéral de bien vouloir se référer à l'arrêt entrepris en ce qui concerne les faits pertinents de la présente affaire.

#### IV. EN DROIT

##### A. RECEVABILITE

###### 1. Délai de recours

Conformément à l'art. 100 al. 1 LTF, le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète.

Les délais dont le début dépend d'une communication ou de la survenance d'un événement courent dès le lendemain de celles-ci (art. 44 al. 1 LTF).

En l'espèce, l'arrêt dont est recours a été rendu le 11 septembre 2018. Il a été envoyé le 17 septembre 2018, par pli recommandé au domicile élu des recourants, et a été reçu le 18 septembre 2018.

Le délai arrive ainsi à échéance le jeudi 18 octobre 2018.

Déposé ce jour par pli recommandé auprès de La Poste suisse, le présent recours intervient donc en temps utile.

###### 2. Nature de la décision entreprise

Le recours en matière de droit public est recevable contre une décision finale rendue dans une cause de droit public par une autorité cantonale de dernière instance (art. 82 let. a, 86 al. 1, let. d et 90 LTF). En outre, aucune exception de l'art. 83 LTF ne doit être réalisée.

La notion de droit public comprend tant le droit public fédéral que le droit public cantonal<sup>1</sup>.

En l'espèce, l'arrêt entrepris rejette partiellement le recours interjeté par Monsieur Yves Aellen et Consorts contre les arrêtés du Conseil d'Etat du 28 juin 2017 statuant sur les oppositions et approuvant la création de la zone réservée

---

<sup>1</sup> Wurtzburger, Commentaire de la LTF, 2<sup>ème</sup> éd., 2014, art. 82, N 17 et 22.

n°30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la Commune d'Onex.

Il s'agit d'une décision finale dans la mesure où cet arrêt met fin à la procédure cantonale entre les parties.

La Chambre administrative de la Cour de justice a statué comme dernière instance cantonale dans une affaire de droit cantonal en matière d'aménagement du territoire, soit un domaine relevant du droit public.

La voie du recours en matière de droit public est par conséquent ouverte.

### 3. Qualité pour recourir

Selon l'art. 89, al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation<sup>2</sup>.

En l'espèce, Monsieur Yves Aellen et Consorts ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente et ont partiellement succombé dans leurs conclusions. Ils sont les destinataires de l'arrêt entrepris.

Ils sont directement touchés par l'arrêt de la Chambre administrative dans la mesure où cette dernière a partiellement confirmé les arrêtés du Conseil d'Etat du 28 juin 2017 statuant sur les oppositions et approuvant la création de la zone réservée n°30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la

---

<sup>2</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_152/2012, consid. 2.1.

Commune d'Onex. Il n'est pas contestable que la zone réservée génère une grave atteinte au droit de propriété des propriétaires concernés, si bien que ceux-ci sont directement touchés par l'arrêt entrepris.

Les recourants sont en effet tous propriétaires de parcelles situées dans le périmètre de la zone réservée.

Monsieur Yves Aellen et Consorts sont ainsi directement concernés par l'adoption de la zone réservée et ont de ce fait un intérêt actuel et digne de protection à ce que l'arrêt de la Chambre administrative soit annulé.

Ils ont donc qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

#### 4. Forme

Conformément à l'art. 40 al. 2 LTF, le Conseil soussigné est au bénéfice d'une procuration signée par les recourants (Pièce A).

Les exigences de forme prévues par l'art. 40 al. 2 LTF concernant la langue, la signature et l'exposé des conclusions, des motifs et des moyens de preuve, ainsi que par l'art. 42 al. 3 LTF concernant l'envoi en annexe au recours de la décision attaquée et des pièces invoquées comme moyens de preuve, sont respectés.

Le présent recours est donc recevable à la forme.

#### B. DES GRIEFS INVOQUÉS

Selon l'art. 95 let. a. LTF, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral.

Les droits constitutionnels sont inclus dans la notion de droit fédéral<sup>3</sup>.

En revanche, le Tribunal fédéral ne revoit en principe pas l'application du droit cantonal (art. 95 LTF *a contrario*). Le recourant est toutefois admis à plaider que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst ou contraire à d'autres droits constitutionnels<sup>4</sup>. En effet, il s'agit, dans cette hypothèse, de

---

<sup>3</sup> Corboz, op. cit., art. 95, N 20.

<sup>4</sup> ATF 134 III 379, consid. 1.2 ; ATF 138 I 1, consid. 2.1 ; Corboz, op. cit., art. 95, N 21.

trancher une question de droit fédéral, soit l'existence d'une violation d'un droit constitutionnel<sup>5</sup>.

Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le Tribunal fédéral ne peut examiner que les griefs invoqués et suffisamment motivés par le recourant, de sorte que ce dernier doit formuler son grief de manière claire et détaillée, soit indiquer avec précision la règle juridique qu'il invoque et montrer en quoi celle-ci est violée<sup>6</sup>.

Il doit encore démontrer que le point contesté est susceptible de modifier la décision, de sorte qu'il y a arbitraire quant au résultat auquel le juge est parvenu<sup>7</sup>.

En l'espèce, les recourants invoquent la violation de leur droit d'être entendu en raison du défaut de motivation de l'arrêt de la Chambre administrative ainsi que la violation de la garantie de la propriété.

Préalablement, les recourants soulèvent le grief d'établissement manifestement inexact des faits et sollicitent que les constatations de l'autorité précédente soient rectifiées et complétées d'office par le Tribunal fédéral.

## 1. L'établissement inexact des faits

Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause.

Le recourant qui soutient que des faits ont été établis de manière manifestement inexacte se plaint en réalité d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. S'agissant d'un grief constitutionnel, il doit le motiver conformément aux exigences strictes de l'art. 106 al. 2 LTF<sup>8</sup>.

Il doit indiquer quel est le point de fait qu'il conteste et montrer par une argumentation précise, en se référant si possible à des pièces du dossier, que le fait a été retenu, écarté ou considéré comme douteux de manière manifestement inexacte ; il doit encore démontrer que le point contesté est

---

<sup>5</sup> Corboz, op. cit., art. 95, N 21.

<sup>6</sup> Corboz, op. cit., art. 106, N 32 et les références citées.

<sup>7</sup> ATF 135 I 19, consid. 2.2.2.

<sup>8</sup> ATF 137 I 58, consid. 4.1.2 ; ATF 136 I 184, consid. 1.2 ; Corboz, Commentaire de la LTF, 2ème éd., 2014, art. 95, N 37.

susceptible de modifier la décision, de sorte qu'il y a également arbitraire quant au résultat auquel le juge est parvenu<sup>9</sup>.

Le Tribunal fédéral peut rectifier ou compléter d'office les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF).

En l'espèce, les recourants se plaignent d'arbitraire dans l'établissement des faits et dans l'appréciation des preuves sur plusieurs points.

En effet, la motivation de l'arrêt entrepris est à ce point sommaire qu'elle ne permet pas de comprendre quels sont les motifs qui ont guidé la Cour de justice ni quels sont les faits sur lesquels elle a fondé sa décision.

Les faits qui sont évoqués ci-dessous sont pertinents pour l'issue de la procédure et n'ont pas été retenus, à tort, par la Cour de justice. Ils ont pourtant été allégués de manière claire et prouvés. Au demeurant, ces faits n'ont pas été contestés par l'autorité intimée, si bien qu'ils doivent être tenus pour établis. Le Tribunal fédéral est donc en mesure de compléter l'état de fait.

#### a. Des caractéristiques des parcelles concernées

Les recourants ont allégué que le périmètre de la zone réservée porte sur une superficie de 237'351 m<sup>2</sup> et concerne précisément deux cents parcelles. Il s'agit donc d'un très large périmètre qui est très morcelé<sup>10</sup>.

En outre, seules quatre parcelles de ce périmètre ne sont pas bâties. Toutefois, deux de ces quatre parcelles ne sont pas constructibles, et il n'est pas avéré que les deux autres le soient. Ainsi, seules deux parcelles, sur deux cents, ne sont pas bâties et pourraient éventuellement l'être<sup>11</sup>.

Ce constat est essentiel puisqu'il permet de démontrer que le périmètre qui a fait l'objet de la zone réservée est quasi intégralement bâti (à 99%), si bien que le risque que des constructions soient réalisées dans ce périmètre est pour ainsi dire inexistant.

---

<sup>9</sup> ATF 135 I 19, consid. 2.2.2.

<sup>10</sup> Arrêt entrepris chiffre 8, p. 8 ; Recours du 30 août 2017, chiffres 12 à 14, p. 12 et 13 ; pièces 10 à 13 recourants.

<sup>11</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 13 ; Recours du 30 août 2017, chiffres 12 à 14, p. 12 et 13 ; pièces 10 à 13 recourants

L'autorité intimée a fait valoir qu'un nombre important de requêtes en autorisation de construire auraient été déposées en vue d'utiliser les possibilités offertes par les nouvelles dispositions légales admises en zone villa<sup>12</sup>.

Cette allégation, nullement prouvée, a été contestée par les recourants. L'autorité intimée n'a en particulier produit aucun exemple concret ni aucune donnée chiffrée quant à ces prétendues requêtes en autorisation de construire<sup>13</sup>.

La Cour de justice aurait par conséquent dû retenir que les parcelles sises dans le périmètre concerné par la zone réservée sont quasi intégralement bâties, si bien qu'il n'existe aucun risque que des constructions y soient réalisées.

Ce constat est déterminant notamment dans la perspective de l'analyse portant sur l'intérêt public et la proportionnalité de la zone réservée, notamment en ce qui concerne les critères de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit, comme cela sera exposé *infra*, puisqu'il permet de démontrer qu'il n'existe en réalité aucun risque concret et actuel de voir des constructions être réalisées sur les parcelles concernées.

Ce fait, qui n'a pas été retenu par la Cour de justice, est clairement de nature à modifier la décision entreprise, de sorte qu'il y a également arbitraire quant au résultat auquel est parvenu cette juridiction.

#### **b. De la perte de valeurs des parcelles**

Les recourants ont fait valoir que la moins-value liée à l'adoption des zones réservées était de l'ordre de 10 à 15% de la valeur de leurs parcelles. Cette moins-value constitue une décote supplémentaire par rapport à la moins-value qui résulte d'ores et déjà de ce que ces parcelles soient identifiées par le Plan directeur cantonal en vue d'un déclassement. La moins-value globale des parcelles sises en zones réservées peut donc être estimée à 30% au moins<sup>14</sup>.

Les experts qui ont été auditionnés par le Grand Conseil en lien avec l'adoption du projet de loi relatif aux zones réservées ont également précisé que la

---

<sup>12</sup> Mémoire de réponse du 3 novembre 2017, allégué 19 à 21.

<sup>13</sup> Arrêt entrepris chiffre 23, p. 16 ; Mémoire de réplique du 11 janvier 2018, chiffre 6, p. 6 ; par absence de preuve du contraire.

<sup>14</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 14 ; Recours du 30 août 2017, allégué 42, p. 21, ch. II.B.3.i.ii, p. 45 ; pièce 28 recourants.

publication des cartes des zones réservées compliquait singulièrement les transactions<sup>15</sup>.

A titre d'exemples, M. Thierry Wittmann, propriétaire d'une parcelle dans le périmètre, a indiqué qu'il tentait, en vain depuis plus de deux ans, et malgré plusieurs diminutions importantes du prix, de vendre sa propriété.

Tous les acquéreurs potentiels, tant des privés ou que des promoteurs, ont en effet renoncé à acquérir la parcelle en raison des incertitudes liées à l'adoption des zones réservées. Les banques ont également fait état de la plus grande retenue par rapport à cette situation<sup>16</sup>.

En l'espèce, la Cour de justice a certes retenu que les propriétaires subissaient des « inconvénients non-négligeable » en raison de cette situation. Cette formulation est toutefois extrêmement vague et imprécise et on ignore totalement ce que recouvre cette formulation, et en particulier quels sont les faits pertinents allégués par les recourants qui ont été retenus par la Cour de justice s'agissant des conséquences concrètes pour les propriétaires concernés.

Or, ces éléments sont manifestement pertinents et nécessaires aux fins de permettre à la Cour de procéder à la pesée des intérêts à laquelle elle devait se livrer. Dès lors qu'elle n'a pas retenu les conséquences précises pour les propriétaires concernés résultant de l'adoption de la zone réservée, il convient de constater que les faits ont été établis de manière manifestement incomplète et inexacte. Il est en outre précisé que la détermination effective et concrète des inconvénients subis par les propriétaires concernés est de nature à modifier le résultat de la pesée des intérêts, et donc l'issue de la procédure.

### c. Du rythme de la construction à Genève

Les recourants ont allégué et démontré que le rythme de la construction était extrêmement lent à Genève.

A titre d'exemple, ils ont exposé qu'un périmètre de 58 hectares, situé en zone agricole sur les Communes de Confignon et de Plan-les-Ouates, avait été identifié en vue d'être déclassé dans le Plan directeur 2001.

---

<sup>15</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 14 ; Recours du 30 août 2017, allégué 42, p. 21, ch. II.B.3.i.ii, p. 45 ; pièce 28 recourants.

<sup>16</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 14 ; Recours du 30 août 2017, allégué 43, p. 22 ; preuve par audition de M. Thierry Wittmann.



Le déclassement n'est intervenu qu'en 2011.

En 2018, pour la plus grande partie du périmètre, les études sont encore à un stade peu avancé et il est actuellement prévu d'adopter successivement un PLQ d'ensemble, puis des PLQ de détail.

Aucun logement n'a été réalisé à ce jour et il est prévisible que tel ne sera pas le cas avant encore de nombreuses années.

Ainsi, plus de 20 ans auront été nécessaires pour livrer les premiers logements depuis l'identification du périmètre dans le plan directeur cantonal et, comme le développement se fera en plusieurs étapes, il est prévisible que 10 à 20 années supplémentaires seront nécessaires pour réaliser le potentiel complet du périmètre.

Il convient donc de constater que près de 40 ans sont nécessaires pour réaliser le potentiel d'un périmètre déclassé de la zone agricole, donc non bâti, et très faiblement morcelé<sup>17</sup>.

Ces faits pertinents, qui n'ont pas été contesté par l'autorité intimée, n'ont pas été retenus par la Cour de justice. Ils sont à mettre en relation avec la nécessité d'adopter une zone réservée sur des périmètres fortement morcelés et intégralement bâtis, compte tenu du délai de mutation prévisible d'un tel périmètre.

Il s'agit d'un élément essentiel et déterminant à prendre en considération dans l'analyse de la proportionnalité et de la nécessité d'adopter une telle mesure, tel que cela sera démontré *infra*. Ces constats sont clairement de nature à avoir une incidence sur l'issue de la procédure.

Les conditions sont ainsi remplies pour que le Tribunal fédéral complète les constatations de faits de la Chambre administrative sur ce point également.

#### **d. Du caractère socialement acceptable de la mesure**

Les recourants ont mis en évidence que ce ne sont pas moins de 136 propriétaires du périmètre concerné, sur 200, qui ont formellement formé opposition, soit plus de 70% des propriétaires, ce qui est considérable et

---

<sup>17</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 14 ; Recours du 30 août 2017, allégués 46 à 49, pièces 32 et 33, faits notoires, absences de preuve du contraire.

témoigne de l'opposition extrêmement forte des propriétaires frappés par la mesure de zone réservée<sup>18</sup>.

C'est sans compter tous les autres propriétaires opposés à cette mesure mais qui n'ont pas formé opposition, que ce soit pour des raisons de santé, par méconnaissance des procédures ou de leurs droits, par manque de moyens, ou encore simplement par crainte ou résignation.

Il convient de relever que la Commune d'Onex a également formé opposition, si bien que l'opposition au projet contesté est pour ainsi dire unanime<sup>19</sup>.

Ce fait, qui n'a pas été retenu par la Cour de justice, est particulièrement important dans l'analyse de l'existence d'un intérêt public permettant de justifier l'atteinte à la garantie de la propriété et de la proportionnalité de la mesure par rapport aux atteintes aux intérêts privés des propriétaires.

L'autorité intimée a en effet invoqué les nouveaux objectifs en matière d'aménagement du territoire suite à la révision de la LAT du 15 juin 2012 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 visant à orienter le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT).

A cet égard, le Conseil fédéral a mis en évidence, dans un rapport du 21 juin 2017 sur la question de savoir comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains, la nécessité de développer des projets socialement acceptables<sup>20</sup>.

En l'espèce, l'adoption de la zone réservée a généré une opposition formelle de plus de 70% des propriétaires concernés ainsi que de la Commune. Il convient de constater que la mesure adoptée est très fortement contestée par toutes les personnes concernées.

La Cour de justice n'a toutefois nullement retenu ces considérations, qui sont pourtant essentielles à la détermination de l'intérêt public et de la proportionnalité de la mesure, et qui sont de nature à modifier l'issue de la procédure, notamment en lien avec les autres éléments de fait évoqués ci-dessus.

---

<sup>18</sup> Recours du 30 août 2017, allégué 30, pièces 20.

<sup>19</sup> Arrêt entrepris chiffre 14, p. 9 ; Recours du 30 août 2017, chiffre 30, p. 18 ; pièces 20 et 21  
recourants.

<sup>20</sup> Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 14.3806 von Graffenried du 24 septembre 2014.

Partant, il convient de retenir que la Cour de justice a établi les faits de manière manifestement inexacte, et partant, arbitraire.

Les faits pertinents allégués par les recourants étant prouvés et n'ayant en tout état de cause pas été contestés par l'autorité intimée, il convient de retenir qu'ils sont établis, si bien que le Tribunal fédéral peut compléter l'état de fait.

## **2. De la violation du droit d'être entendu et du défaut de motivation de l'arrêt entrepris**

Selon l'art. 29 al. 2 Cst, les parties ont le droit d'être entendues. Ce droit est de rang constitutionnel.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu consacré par l'art. 29 al. 2 Cst le droit de toute personne à obtenir une décision motivée<sup>21</sup>.

La motivation d'une décision doit être telle qu'elle permette au destinataire de celle-ci de la comprendre et de l'attaquer utilement s'il y a lieu, et à l'autorité de recours d'exercer son contrôle. Cela suppose que tant le destinataire que l'autorité de recours puissent saisir la portée de la décision en cause. Cela n'est possible que si l'autorité de jugement mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, même si elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents. L'étendue de la motivation dépend au demeurant de la liberté d'appréciation dont jouit le juge et de la gravité des conséquences de sa décision<sup>22</sup>.

Selon le Tribunal fédéral, le principe du droit d'être entendu, en tant que droit de participation personnel, exige que l'autorité entende de manière effective les griefs de la personne touchée dans sa position juridique, les examine soigneusement et sérieusement, et les prenne en considération dans sa décision finale<sup>23</sup>.

En d'autres termes, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu un devoir minimum pour l'autorité d'examiner et de traiter les problèmes pertinents<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> ATF 126 I 97, consid. 2b; TF 2C\_588/2013 du 20 novembre 2013, consid. 3.2

<sup>22</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 4P.162/2004 du 19 octobre 2004, consid. 1.1. ; Bovay, procédure administrative, 2015, p. 319.

<sup>23</sup> ATF 126 I 97, consid. 2b

<sup>24</sup> ATF 133 III 235, consid. 5.2

S'il est certes vrai que le juge n'est pas tenu de discuter tous les arguments avancés par les parties, il n'en demeure pas moins qu'une motivation précise s'impose lorsque le moyen de droit soulevé est de nature à influencer la décision<sup>25</sup>.

L'autorité viole son obligation de motivation et se rend ainsi coupable d'une violation du droit d'être entendu lorsqu'elle omet de se prononcer sur les griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre<sup>26</sup>.

En particulier, l'examen du respect du principe de la proportionnalité commande l'analyse des circonstances concrètes dans lesquelles l'administration use de sa liberté<sup>27</sup>.

En l'espèce, les recourants ont fait valoir que la zone réservée violait la garantie de la propriété et ont invoqué en particulier le fait que les exigences de l'existence d'un intérêt public et du respect du principe de proportionnalité, et plus particulièrement des sous-principes de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit, n'étaient pas réalisées.

Il s'agissait des griefs centraux du recours. Il sera démontré ci-après que ces griefs n'ont pas été traités par la Chambre administrative dans le respect du droit d'être entendu des recourants.

#### a. De l'absence d'intérêt public

Dans l'arrêt entrepris, la Chambre administrative a traité le grief d'absence d'intérêt public en à peine quelques lignes, en ces seuls termes :

*« 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. A 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. A cet égard, il sied de rappeler que*

---

<sup>25</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel, Volume II, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, N 1348

<sup>26</sup> ATF 133 III 235 consid. 5.2; TF 2C\_588/2013 du 20 novembre 2013, consid. 3.2

<sup>27</sup> Moor, Droit administratif, Volume I, 2<sup>ème</sup> éd., 1994, p. 422

*l'adoption d'un plan d'utilisation du sol ne constitue pas un prérequis à l'instauration d'une ZR »<sup>28</sup>.*

Il s'agit à l'évidence de considérations générales qui n'examinent nullement l'existence d'un intérêt public à l'adoption de la mesure contestée dans le cas particulier.

Ainsi, « *la nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie dans ce domaine* » ne saurait être considérée comme un intérêt public général et abstrait valable en tout temps et permettant de justifier n'importe quelle atteinte à la garantie de la propriété.

La Cour de justice se réfère en particulier pour justifier de cet intérêt public à sa propre jurisprudence (ATA/659/2017) qui concernait une situation tout à fait distincte de celle objet du présent recours.

La Chambre administrative avait en effet à connaître d'un recours contre le refus d'une autorisation de construire fondé sur le refus d'accorder une dérogation au sens de l'art. 59 al. 4 LCI permettant de déroger au rapport des surfaces habituellement applicable en zone villas.

Dans le cas du présent recours, la zone réservée frappe de très nombreux propriétaires indépendamment de toute volonté de construire.

L'examen de l'existence d'un intérêt public exige par conséquent de procéder à une analyse des circonstances concrètes pour déterminer si celui-ci existe dans le cas particulier.

En l'espèce, les recourants avaient fait valoir qu'il n'existe aucun impératif d'aménagement, que la planification future envisagée est contraire au Plan directeur communal et qu'il n'existe aucun risque concret ni actuel d'entrave à la planification envisagée.

Par conséquent, en retenant *in abstracto* l'existence d'un intérêt public consistant en la nécessité de construire un nombre plus important de logements en cas de pénurie, sans examiner *in concreto* les circonstances du cas d'espèce liées à la mesure envisagée et en ne se prononçant pas sur les arguments développés par les recourants, la Cour de justice a violé son obligation de motivation de sa décision.

---

<sup>28</sup> Arrêt entrepris, consid. 5.g, p. 19.

Pour ce motif déjà, l'arrêt entrepris doit être annulé.

b. De la violation du principe de proportionnalité

En outre, les recourants ont fait valoir que l'adoption d'une zone réservée violait le principe de proportionnalité, soit en particulier les sous-principes de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit.

En guise d'analyse concernant ce grief, qui constituait la question centrale de la procédure, la Chambre administrative a retenu ce qui suit :

*« 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 »<sup>29</sup>.*

Une telle motivation est manifestement largement insuffisante dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre quels sont les faits qui ont été retenus par la Cour de justice, singulièrement ceux qui ont été évoqués dans le chapitre B.1 **supra** relatif à l'établissement inexact des faits. En outre, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont disposait la Chambre administrative, un devoir de motivation accru lui incombait.

En l'espèce, l'arrêt entrepris n'énonce même pas, et ne les examine donc pas, les trois conditions distinctes du principe de la proportionnalité, soit le principe de l'aptitude, de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit.

La Cour de justice n'a en conséquence pas procédé à l'examen de chacun de ces critères, qui avaient pourtant été dûment invoqués et détaillés dans le recours formé par les recourants<sup>30</sup>. L'examen de ces critères est toutefois à l'évidence indispensable afin de pouvoir déterminer si l'atteinte à la garantie de la propriété est admissible ou non.

---

<sup>29</sup> Arrêt entrepris, consid. 5.g, p.20.

<sup>30</sup> Recours du 30 août 2017, p. 37 et suivantes.

En particulier, sous l'angle de la nécessité, la Chambre administrative n'a nullement examiné la situation concrète des propriétaires concernés et n'a notamment pas retenu que 99% des parcelles étaient déjà bâties, comme cela avait été allégué et démontré par les recourants<sup>31</sup>. L'adoption d'une zone réservée n'apparaissait ainsi nullement nécessaire.

En outre, à supposer que l'on considérât qu'elle le fût, la Chambre administrative n'a pas examiné si une mesure qui porterait une atteinte moins grave aux droits des propriétaires pouvait être envisagée, soit en l'espèce la mise en œuvre de la pratique du Département consistant à refuser l'application de la dérogation prévue à l'art. 59 al. 4 LCI. Cet argument avait pourtant également été allégué par les recourants<sup>32</sup>. C'est d'ailleurs précisément la mesure qui avait été appliquée dans l'arrêt ATA/659/2017 invoqué par la Cour de justice pour retenir l'existence d'un intérêt public.

Par ailleurs, s'agissant de l'examen du respect de la proportionnalité au sens étroit, la Cour aurait dû procéder à la pesée des intérêts de manière à vérifier que la mesure envisagée prévalait sur l'intérêt des propriétaires au respect de la garantie de la propriété, en analysant les circonstances concrètes dans lesquelles l'administration use de sa liberté, ce qu'elle n'a pas fait.

En espèce, si la Cour de justice a retenu que les inconvénients subis par les propriétaires des parcelles touchées étaient « à l'évidence non-négligeable »<sup>33</sup>, il convient de constater qu'une telle formulation est insuffisante, puisqu'on ignore totalement quels sont les circonstances qui ont été prises en considération et les inconvénients qui ont été retenus.

Il convient par conséquent de constater que la Chambre administrative a également violé son obligation de motiver sa décision en ce qui concerne le grief de violation du principe de la proportionnalité.

Pour ce motif également, l'arrêt entrepris doit être annulé.

### **3. De la violation de la garantie de la propriété**

#### **a. Généralités**

---

<sup>31</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 13 ; Recours du 30 août 2017, chiffre 13, p. 13.

<sup>32</sup> Arrêt entrepris chiffre 20, p. 14 ; Recours du 30 août 2017, chiffre 13, p. 13.

<sup>33</sup> Arrêt entrepris consid. 5.g, p. 20.

La propriété est garantie par la Constitution fédérale (art. 26 Cst.). Elle l'est également sur le plan cantonal (art. 34 Cst./GE).

Elle constitue une liberté fondamentale appartenant aux citoyens contre l'Etat<sup>34</sup>.

La fonction première des droits fondamentaux est de contenir, de limiter et de diriger l'activité étatique dans un sens qui la mette en harmonie avec eux<sup>35</sup>. En effet, l'Etat doit respecter ceux-ci dans le cadre de l'ensemble de son activité (art. 35 Cst. ; art. 41 Cst./GE).

S'agissant plus spécifiquement de la garantie constitutionnelle de la propriété, elle remplit trois fonctions : une fonction individuelle, une fonction institutionnelle et une fonction compensatrice<sup>36</sup>.

Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets des propriétaires, à savoir celui de conserver sa propriété, celui d'en jouir et de l'aliéner<sup>37</sup>.

Les mesures d'aménagement du territoire concrétisent, mais restreignent également, la garantie de la propriété.

Aux termes de l'art. 27 al. 1 ph. 1 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adoption d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités.

A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (art. 27 al. 1 ph. 2 LAT).

Les zones réservées sont des mesures conservatoires ou provisionnelles<sup>38</sup>. Elles ont pour but de garantir la planification envisagée par les autorités chargées de l'aménagement du territoire<sup>39</sup>.

Il s'agit de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider en évitant la réalisation de projets de constructions qui entraveraient cette liberté<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, Droit Constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, 2013, N 8.

<sup>35</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 7.

<sup>36</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 807, 810 et 813.

<sup>37</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 807.

<sup>38</sup> TF 1P.365/2006, consid. 3.1.

<sup>39</sup> Ruch, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, art. 27 N 26.

<sup>40</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 26.



En d'autres termes, la situation foncière du périmètre est gelée et les propriétaires de bien-fonds classés en zone réservée ne peuvent plus en disposer librement. Ils ne peuvent en particulier plus ériger de nouvelles constructions ou procéder à des travaux de rénovation ou transformation, lesquels entraveraient la future planification.

En règle générale, l'interdiction frappe des terrains précis pour lesquels des propriétaires ont déposé ou déposeront sous peu une autorisation de construire<sup>41</sup>.

La création d'une zone réservée constitue ainsi une restriction grave à la garantie de la propriété. Aussi, lorsqu'elle délimite une zone réservée, l'autorité doit veiller à respecter les conditions générales exigées lors d'une restriction du droit de la propriété<sup>42</sup>.

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit respecter les conditions suivantes :

- reposer sur une base légale (al. 1) ;
- être justifié par un intérêt public (al. 2) ;
- respecter le principe de proportionnalité (al. 3).

Ces conditions sont cumulatives, de sorte que l'Etat commet une violation de la garantie de la propriété si l'une d'elles n'est pas réalisée<sup>43</sup>.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 27 LAT est considéré comme une base légale suffisante et ne nécessite pas de disposition cantonale d'exécution<sup>44</sup>.

Il n'est dès lors pas contesté que la création d'une zone réservée n° 30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la Commune d'Onex se fonde sur une base légale suffisante au sens de l'art. 36 al. 1 Cst.

En revanche, les Recourants contestent que les conditions d'intérêt public et de proportionnalité soient respectées.

---

<sup>41</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 10.

<sup>42</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 25.

<sup>43</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 182.

<sup>44</sup> TF 1P.365/2006, consid. 3.1.

En substance, la question qui se pose est celle de savoir s'il est admissible que l'Etat restreigne de manière importante les droits de propriété de 200 parcelles (pour ce seul périmètre, alors que l'Etat a adopté au total quatre zones réservées à Genève), ce qui constitue une grave atteinte à la garantie de la propriété et qui génère une moins-value importante de la valeur des parcelles concernées, en l'absence de la démonstration que les propriétaires auraient la moindre volonté, respectivement possibilité, de construire quoi que ce soit sur lesdites parcelles et considérant que l'Etat dispose de moyens moins intrusifs et plus adéquat pour atteindre ses objectifs.

#### b. De l'absence d'intérêt public

Comme cela a été exposé *supra*, la Cour de justice a retenu que l'intérêt public lié à l'adoption d'une zone réservée correspondait à la nécessité de construire davantage de logements. La Cour de justice s'est référée, pour justifier sa motivation, à un de ses propres arrêts qui concerne en réalité une situation fondamentalement différente. Elle n'a en particulier procédé à aucun examen de la situation concrète. Il sera démontré que l'intérêt public retenu n'est pas admissible dès lors qu'on ne saurait considérer, *in abstracto*, que l'adoption d'une zone réservée permet de réaliser davantage de logements et qu'il n'existe, dans le cas d'espèce, aucun intérêt public à l'adoption d'une zone réservée.

Une liberté fondamentale ne peut être limitée qu'en présence d'un intérêt public prépondérant (art. 36 al. 2 Cst.).

L'existence d'un intérêt public ne peut être déterminée de manière générale. Au contraire, il convient, pour chaque liberté, de déterminer le ou les intérêts publics généraux et spécifiques susceptibles de justifier des restrictions<sup>45</sup>.

Dans chaque cas d'espèce, l'intérêt public mis en avant doit être digne de protection, actuel et prépondérant par rapport aux intérêts susceptibles de s'y opposer. Des mesures provisionnelles poursuivent un intérêt public digne de protection lorsqu'elles vont dans le sens des perspectives du canton en matière d'aménagement. L'intérêt public est actuel dans l'hypothèse où ces mesures s'appuient sur des intentions sérieuses d'aménagement, et il est prépondérant lorsque l'intérêt à une réorganisation de l'utilisation et de l'occupation du sol

---

<sup>45</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 214.

pèse plus de poids que celui du propriétaire qui souhaite utiliser son terrain conformément au droit en vigueur jusqu'alors<sup>46</sup>.

En d'autres termes, l'intérêt public attaché à la création d'une zone réservée implique une volonté sérieuse d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur<sup>47</sup>.

Il n'est en particulier pas possible de délimiter des zones réservées en prévision d'une éventuelle intention de modification des plans sans aucune vision quant au contenu de cette modification<sup>48</sup>.

Dans un arrêt portant sur l'introduction d'une zone réservée dans l'attente de l'adoption d'un plan réduisant la surface des zones à bâtir, le Tribunal fédéral a considéré qu'un motif objectif d'établir une zone réservée n'existait que lorsqu'un propriétaire cherchait de façon intensive à construire sur un territoire qui devrait être frappé par une réduction des zones à bâtir<sup>49</sup>.

i) De l'absence d'impératif de modifier la planification

Dans la pratique, l'établissement d'une zone réservée doit répondre à un double intérêt public. Premièrement, il doit y avoir un intérêt public à la modification du plan d'affectation en vigueur, qui prévale sur l'intérêt privé de son maintien ; la *nécessité de l'adaptation du plan* d'affectation est impérative. Celle-ci peut être admise si la réglementation existante en matière d'aménagement contredit le mandat d'aménagement<sup>50</sup>.

Il convient de relever en premier lieu que la densification diversifiée prévue par le plan directeur cantonal n'exige pas un déclassement de la zone villa, mais peut également intervenir par une meilleure utilisation du sol, en favorisant notamment l'habitat groupé (Fiche A04 PDC 2030).

L'autorité intimée invoque également les nouveaux objectifs en matière d'aménagement du territoire suite à la révision de la LAT du 15 juin 2012 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 visant à orienter le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT).

---

<sup>46</sup> Arrêt de la Cour de droit public du 23 janvier 2015, Recueil de jurisprudence neuchâteloise, RJN 2015, p. 386, consid. 3c.

<sup>47</sup> TF 1P.365/2006, consid. 3.1.

<sup>48</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 33.

<sup>49</sup> ATF 103 la 236 in JdT 1989 I p. 441, consid. 2bb.

<sup>50</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 31.

Le Conseil fédéral a émis un rapport en date du 21 juin 2017 sur la question de savoir comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains<sup>51</sup>.

Les prescriptions de la LAT concernant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur impliquent de mobiliser en priorité le potentiel existant. Celui-ci peut être décrit par la notion de « réserve d'utilisation ». Les réserves d'utilisation sont le support prioritaire pour orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Celles-ci se structurent en deux catégories : les réserves d'utilisation internes, qui sont celles qui se situent à l'intérieur du milieu bâti et qui présentent un potentiel de construction (principalement les dents creuses, les friches et les parcelles construites sous-utilisées), et les réserves d'utilisation externes, qui se situent à l'extérieur du milieu bâti. Elles se trouvent dans la zone à bâtir et sont le plus souvent libre de construction<sup>52</sup>.

Il convient donc de constater que les prescriptions de la LAT relatives à l'urbanisation vers l'intérieur n'exigent en aucun cas de devoir déclasser du terrain constructible pour en augmenter le potentiel constructible.

Ainsi, l'autorité intimée ne saurait invoquer une exigence du PDC 2030 ou de la LAT pour justifier les mesures d'aménagement envisagées et dans la perspective desquelles elle a adopté les zones réservées. En d'autres termes, il n'existe à ce jour aucun impératif d'adaptation des plans d'affectation.

Il est relevé en outre que le Conseil fédéral a mis en évidence le fait qu'il est fondamental de développer des projets socialement acceptables<sup>53</sup>. Or, au vu de la levée de bouclier suscitée par le projet d'adoption de la zone réservée qui a généré une opposition formelle de la part de plus de 70% des propriétaires concernés ainsi que de la Commune d'Onex, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Par conséquent, il convient de retenir que ni le PDCn 2030, ni la LAT, n'impose de procéder à un déclassement, si bien que la mesure d'aménagement envisagée n'est pas impérative. En outre, celle-ci a suscité une opposition extrêmement importante et unanime des propriétaires touchés par la mesure.

---

<sup>51</sup> Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 14.3806 von Graffenried du 24 septembre 2014.

<sup>52</sup> Rapport du Conseil fédéral, p.11.

<sup>53</sup> Rapport du Conseil fédéral, p.18.

ii) De l'absence de conformité de la zone réservée au regard de la planification envisagée

Deuxièmement, il doit y avoir un intérêt public à recourir à l'instrument de la zone réservée qui n'a qu'un effet provisoire. La zone réservée doit préparer l'affectation prévue de la zone, elle doit s'y conformer du point de vue du lieu et du contenu<sup>54</sup>.

Le Plan directeur communal d'Onex prévoit notamment comme mesure d'aménagement une densification qualitative par poche. Cette densification ponctuelle et réfléchie vise à identifier des noyaux de densification pertinents et susceptibles de se densifier tout en préservant les qualités paysagères et environnementales ainsi que la cohérence du territoire cantonal dans son ensemble.

Ce plan directeur communal a été validé par le Conseil d'Etat le 11 mars 2015, soit postérieurement à l'adoption du PDCn 2030 en 2013. Il ne saurait donc l'ignorer et se doit, au contraire, d'en tenir compte et de le respecter.

La Commune d'Onex et l'Etat ont par ailleurs initié conjointement l'étude d'un plan-guide qui a pour objectif de garantir une densification de qualité selon les besoins tant à l'échelle communale que cantonale.

Le déclassement d'un seul tenant d'un très large périmètre, tel qu'anticipé par le projet de zone réservée, est ainsi clairement contraire au plan directeur communal et à l'objectif de ce plan-guide.

Force est donc de constater que l'objectif de modification de la planification dans le périmètre de la zone réservée est contraire à la planification communale en vigueur, qui a pourtant été validée par le Canton.

Par conséquent, il convient de constater que l'étendue et le périmètre de la zone réservée ne correspondent nullement à la planification directrice communale, qui a pourtant été validée par le Conseil d'Etat en 2015, soit postérieurement à l'adoption du PDCn 2030. En outre, l'Etat participe actuellement avec la commune à l'identification des poches destinées à être densifiées, si bien qu'il admet expressément que celles-ci ne correspondent nullement au périmètre de la zone réservée.

---

<sup>54</sup> Ruch, op. cit., art. 27 N 32.

iii) De l'absence de risque concret d'entrave à la planification envisagée

Il convient de relever en premier lieu que toute la jurisprudence relative à la mise en œuvre des zones réservées concerne des situations où l'autorité avait l'intention de reclasser des périmètres constructibles en zone non constructible.

A l'évidence, un tel objectif serait définitivement et irrémédiablement mis à néant si une construction était réalisée avant la modification du plan d'affectation.

A notre connaissance, les tribunaux n'ont jamais validé l'adoption d'une zone réservée dans l'hypothèse où il s'agissait de modifier un plan d'affectation en vue d'augmenter le potentiel constructible.

En l'espèce, l'autorité intimée justifie l'adoption d'une zone réservée afin d'éviter la réalisation de nouvelles constructions susceptibles d'entraver l'établissement et la mise en œuvre d'un futur plan d'affectation.

L'Etat n'a toutefois aucunement démontré que, dans le secteur concerné, des demandes d'autorisation de construire, susceptibles de mettre en péril un éventuel développement futur du périmètre, auraient été déposées récemment ou pourraient l'être.

Il convient au contraire de constater qu'un tel risque est tout simplement inexistant.

En effet, sur l'ensemble du périmètre qui compte près de 200 parcelles, seules deux ne sont pas bâties et seraient éventuellement susceptibles de l'être.

Le risque concret concerne donc deux parcelles, soit 1% des parcelles du périmètre. Il s'agit en outre de petites parcelles. L'Autorité pourrait en outre prononcer un refus conservatoire dans l'hypothèse éventuelle où les propriétaires auraient soudainement l'envie de construire sur leur terrain.

Le Conseil d'Etat fait également valoir le risque que les propriétaires utilisent l'augmentation de l'indice de densité admis en zone villa de 24% à 30% pour réaliser un projet de villas groupées.

Il convient toutefois de constater que cette augmentation est minime et que c'est en réalité l'augmentation de la densité prévue à l'art. 59 al. 4 LCI, qui est

passée de 30% à 48%, voire même à 60%, qui a généré de nombreux projets de densification en zone villa.

C'est d'ailleurs pour cela que le Département a adopté dans son programme de densification des quartiers de villas, la mesure consistant à ne pas appliquer la dérogation prévue par l'art. 59 al. 4 LCI dans certains périmètres.

L'affirmation de l'Etat selon laquelle le périmètre objet de la zone réservée est destinée à connaître une densification à moyen terme, et qu'en conséquence la mesure de refus d'appliquer la dérogation prévue par l'art. 59 al. 4 LCI ne serait pas adaptée, n'est pas compréhensible<sup>55</sup>.

On ne voit pas en effet pour quelle raison tel ne serait pas le cas, ni pourquoi cette mesure serait plus adaptée pour le court ou le long terme. L'autorité intimée n'explique par ailleurs nullement pour quelle raison cette mesure serait plus adaptée ou adéquate dans d'autres périmètres que ceux visés par les zones réservées.

La mesure consistant à ne pas appliquer l'art. 59 al. 4 LCI permet au contraire parfaitement de prévenir toute densification de la zone villa et de garantir son maintien dans sa situation existante.

Cette mesure doit d'ailleurs est considérée comme préférable et plus adéquate pour atteindre l'objectif visé dès lors qu'elle n'est pas limitée dans le temps, contrairement à la zone réservée qui a une durée limitée de cinq ans, ce d'autant plus qu'il est déjà certain que l'Etat ne sera pas en mesure d'adopter la modification de zone envisagée dans ce délai, soit d'ici le 13 juillet 2020.

Par conséquent, il convient de constater que le risque théorique de développement dans le périmètre visé par la zone réservée concerne en réalité deux parcelles non bâties. Il existe au demeurant vraisemblablement des raisons qui expliquent pourquoi celles-ci ne sont pas encore bâties et ne risquent par conséquent pas de l'être à l'avenir.

Il convient donc de constater que le risque que des constructions qui soient de nature à entraver la planification envisagée soient réalisées, est en réalité totalement inexistant, si bien qu'un intérêt public à l'adoption de la mesure contestée n'existe pas.

---

<sup>55</sup> Arrêt entrepris chiffre 22, p. 15.

iv) De l'absence de risque actuel d'entrave à la planification envisagée

Les zones réservées sont des mesures conservatoires ou provisionnelles. A ce titre, leur mise en œuvre implique l'existence d'un risque concret et actuel de ce que la planification envisagée soit en péril.

L'absence de risque concret a déjà été démontré ci-dessus.

Il n'existe par ailleurs manifestement pas de risque actuel.

En effet, L'Etat admet que le développement envisagé du périmètre concerné par la zone réservée concerne le moyen terme<sup>56</sup>.

C'est un euphémisme.

Si, comme cela a été allégué, mais non retenu à tort par la Cour de justice, on considère que près de 40 ans sont nécessaires pour développer un périmètre déclassé de la zone agricole, et donc non bâti, il tombe sous le sens que la mutation d'un périmètre fortement morcelé et presque intégralement bâti ne pourra se réaliser dans un délai plus bref.

Par conséquent, il convient de constater que la mutation d'un périmètre tel que celui visé par la zone réservée ne pourrait intervenir qu'à très long terme, dans un délai de l'ordre de 30 à 60 ans.

Par conséquent, il n'existe aucun risque actuel que la planification envisagée soit mise en péril par quelque construction que ce soit, qui sont de toute manière limitée en l'espèce à deux petites parcelles sur lesquelles il serait éventuellement possible de construire une villa, sans toutefois que l'on dispose du moindre élément permettant de considérer que les propriétaires auraient une telle intention. L'intérêt public fait donc également défaut de ce point de vue.

En conclusion, il a été démontré dans le cas d'espèce :

- Qu'il n'existe **aucun impératif d'aménagement**, ni le PDCn 2030 ni la LAT n'exigeant une modification de la planification ;

---

<sup>56</sup> Arrêt entrepris chiffre 22, p. 15.



- Que la **planification future envisagée** pour le périmètre de la zone réservée n'est pas admissible dès lors qu'elle **est clairement contraire au plan directeur communal d'Onex**, qui a pourtant été validé par le Canton postérieurement à l'adoption du PDCn 2030 ;
- Qu'il n'existe **aucun risque concret d'entrave à la planification envisagée**, seules deux petites parcelles pouvant éventuellement faire l'objet d'une construction ;
- Qu'il n'existe **aucun risque actuel d'entrave à la planification envisagée**, la mutation du périmètre s'inscrivant dans un processus à très long terme, de l'ordre de 40 à 50 ans au moins.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il convient de considérer qu'il n'existe aucun intérêt public permettant de justifier l'adoption d'une zone réservée dans le secteur « route de Chancy ».

La zone réservée n° 30026-527 doit dès lors être annulée pour ce motif déjà.

### c. De la violation du principe de proportionnalité

Dans l'hypothèse où le Tribunal fédéral devait estimer qu'un intérêt public existât, ce qui est expressément contesté, il conviendrait de considérer qu'il n'est pas prépondérant et devrait impérativement céder le pas devant l'intérêt privé clairement supérieur des 200 propriétaires à pouvoir continuer à jouir et à disposer de leur bien conformément au droit en vigueur jusqu'à présent. Il sied de rappeler que la mesure envisagée, qui concerne une superficie de près de 24 hectares, porte une atteinte très grave à la garantie de la propriété d'un nombre particulièrement important de propriétaires.

A titre liminaire, il convient de relever que certains des arguments développés en lien avec l'analyse de la question de l'intérêt public, bien qu'ils soient examinés sous un angle différent, se recoupent avec ceux liés à l'examen de l'existence d'un intérêt public. Ils ne seront en conséquence repris que dans la mesure requise pour l'examen du présent grief.

La Cour de justice a retenu que les propriétaires touchés subissaient des inconvénients non négligeables, sans toutefois expliquer en quoi ceux-ci consistaient. Elle a considéré toutefois que la mesure contestée apparaissait

proportionnée dès lors qu'elle concernait un périmètre déterminé pour une durée limitée et qu'elle permettait d'éviter des mesures plus intrusives.

Il sera notamment démontré ci-dessous que l'autorité intimée n'a en réalité nullement examiné la situation concrète du périmètre concerné en lien avec l'étendue considérable de la zone réservée et n'a en particulier pas examiné si des mesures moins intrusives pouvaient être envisagées. Il s'agissait pourtant de la seule question pertinente, et non celle de savoir si des mesures plus intrusives, dont on ne voit pas quelles elles pourraient être, pouvaient être évitées.

Dès lors que la Cour de justice n'a pas pris en considération l'ensemble de ces éléments pertinents, il convient de constater que la pesée des intérêts à laquelle elle a procédé, de manière extrêmement sommaire, n'a pas été réalisée de manière conforme.

Une restriction des droits fondamentaux n'est possible que si la mesure est proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.).

Cela signifie qu'il doit exister un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public visé, le moyen choisi pour l'atteindre, et la liberté impliquée<sup>57</sup>.

Seule une balance des intérêts en présence permet de déterminer si cette condition est réalisée<sup>58</sup>.

Le principe de proportionnalité comprend trois conditions distinctes :

- l'aptitude : la mesure choisie doit être propre à atteindre le but visé, c'est-à-dire pouvoir effectivement permettre de réaliser l'objectif d'intérêt public fixé<sup>59</sup> ;
- la nécessité : la mesure doit être la seule à même de produire le résultat escompté, aucune autre mesure, plus respectueuse des libertés et aussi efficace, ne devant exister<sup>60</sup> ;

---

<sup>57</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 226.

<sup>58</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 228.

<sup>59</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 230-231.

<sup>60</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N

- la proportionnalité au sens étroit : la mesure envisagée doit être prépondérante par rapport au respect de la liberté (pesée des intérêts)<sup>61</sup>.

En l'espèce, l'Etat a adopté une zone réservée dans le secteur « route de Chancy » afin de geler la situation dans ce périmètre, dès lors que selon lui, à défaut d'une telle mesure, les objectifs d'aménagement futur du territoire seraient mis en péril.

Il n'est pas contesté que l'adoption d'une zone réservée est apte à atteindre le but visé par l'Etat, à savoir de geler le périmètre.

Il sera toutefois démontré ci-dessous que cette mesure n'est ni nécessaire, ni proportionnée.

i) De l'absence de nécessité de la mesure

L'adoption d'une zone réservée n'est manifestement pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé par l'Etat au vu de la situation des parcelles comprises dans le périmètre.

Le périmètre concerné par la zone réservée est en effet d'ores et déjà presque entièrement bâti, puisque seules deux parcelles sur deux cents sont vierges de toute construction et potentiellement susceptibles de voir un projet de construction être réalisé. Il s'agit en outre de petites parcelles d'environ 1'000 m<sup>2</sup>.

Le risque concret est donc extrêmement limité, puisqu'il concerne 1% des parcelles du périmètre, si bien qu'il ne saurait en aucun cas justifier la mesure envisagée.

L'Autorité intimée n'a d'ailleurs nullement allégué, et encore moins prouvé, que les propriétaires concernés auraient une quelconque volonté de construire quoi que ce soit sur leur parcelle.

En tout état de cause, ce ne sont à l'évidence pas deux parcelles qui risquent de mettre en péril le développement du périmètre, dont l'Etat admet qu'il s'agit d'un objectif à moyen terme. En réalité, la mutation d'un périmètre morcelé et entièrement bâti constitue un objectif à très long terme.

---

<sup>61</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., N 234.

Il n'existe par conséquent aucune nécessité de rendre inconstructible 200 parcelles pour éviter une hypothétique construction sur 2 parcelles.

Le cas échéant, le Canton de Genève pourrait prononcer un refus conservatoire au sens de l'art. 13B LaLAT, ce que l'Autorité intimée avait d'ailleurs prévu de faire, pour refuser une autorisation de construire dans l'attente d'avoir initié une modification de zone. Une telle mesure n'est en effet prononcée qu'à l'encontre du seul propriétaire qui envisage concrètement de construire en sollicitant une autorisation de construire.

Le refus conservatoire est prévu à l'art. 13B LaLAT<sup>62</sup>. Selon cette disposition, le département peut refuser une autorisation de construire sollicitée, pour prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire. Il constitue une mesure provisionnelle individuelle tendant à protéger un processus de révision des plans d'affectation en paralysant l'application du plan en vigueur par l'effet anticipé du plan en gestation.

Le refus conservatoire déploie donc des effets identiques à la zone réservée. Il porte toutefois une atteinte significativement moins importante aux droits des propriétaires dès lors qu'il ne déploie ses effets que dans l'hypothèse où un projet de construction concret est susceptible d'entraver la planification future envisagée et uniquement à l'encontre du seul propriétaire concerné. Le cercle des destinataires est donc grandement limité. Cette mesure est toutefois pleinement apte à atteindre le même but que celui d'une zone réservée.

Contrairement à ce qui a été retenu par la Cour de justice<sup>63</sup>, le refus conservatoire n'a nullement été écarté par le législateur dès lors que cette mesure fait incontestablement partie du droit positif en vigueur.

L'Autorité intimée ne saurait par ailleurs justifier la mesure contestée, comme elle tente de le faire, par le risque que les propriétaires utilisent l'augmentation de l'indice de densité admissible par voie dérogatoire en zone villa selon l'art. 59 al. 4 LCI.

---

<sup>62</sup> L 1 30: Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

<sup>63</sup> Arrêt entrepris consid. 5.g, p. 19, dernier §.

Le Département a en effet développé une pratique consistant précisément à refuser l'application de cette dérogation dans d'autres périmètres destinés à être densifiés<sup>64</sup>.

La validité de cette pratique a été confirmée par la Cour de justice<sup>65</sup>. L'Etat a d'ailleurs précisément appliqué cette pratique dans le cas de l'arrêt dont se prévaut la Chambre administrative (ATA/659/2017) pour justifier de l'existence d'un intérêt public<sup>66</sup>

Cette mesure, moins contraignante puisqu'elle vise le seul propriétaire qui envisage effectivement de construire sur sa parcelle, permet ainsi d'atteindre le même but que celui visé par les zones réservées, puisqu'il prévient efficacement la réalisation de projets qui nécessiteraient de pouvoir bénéficier de la dérogation prévue par la nouvelle réglementation permettant d'augmenter l'indice de densité.

Cette mesure doit même est considérée comme préférable et plus adéquate pour atteindre l'objectif visé dès lors qu'elle n'est pas limitée dans le temps, contrairement à la zone réservée qui a une durée limitée de cinq ans. Or, il est déjà certain que l'Etat ne sera pas en mesure d'adopter la modification de zone envisagée dans ce délai, soit d'ici le 13 juillet 2020, dès lors qu'aucune enquête publique n'a encore été initiée à ce jour, loin s'en faut. L'autorité intimée est en effet encore en discussion avec la commune en lien avec l'adoption d'un plan-guide, qui est largement contesté par la population, et qui a pour objectif de déterminer les périmètres concernés par la zone réservée qui doivent être déclassés<sup>67</sup>.

Au vu de ce qui précède, il convient de constater que l'Etat dispose de mesures sensiblement moins incisives, et plus adéquates, permettant d'atteindre le même but que le mécanisme de la zone réservée.

En conséquence, il convient de constater que l'instauration généralisée d'une très large zone réservée frappant des centaines de propriétaires n'est pas nécessaire, et donc disproportionnée.

## ii) De l'absence de proportionnalité au sens étroit

---

<sup>64</sup> Arrêt entrepris, chiffre 6, p. 7 ; Pièce 9 recourants.

<sup>65</sup> ATA/875/2018.

<sup>66</sup> Arrêt entrepris, consid. 5.f, p. 19.

<sup>67</sup> Arrêt entrepris, chiffre 14, p. 9.

*i. Quant à la durée du blocage*

Le principe de proportionnalité au sens étroit est également violé dès lors que l'intérêt privé des propriétaires au respect de la garantie de la propriété l'emporte sur le prétendu intérêt public – contesté en l'espèce – invoqué par l'Etat.

En premier lieu, on ne saurait considérer que la durée des effets liés à l'adoption d'une zone réservée se limite à 5 ans, comme le soutient, à tort, le Conseil d'Etat.

Ce blocage excédera dans les faits très largement la durée de 5 ans de validité de la zone réservée.

La Cour de justice a constaté, à juste titre, que les effets déployés par les zones réservées ont commencé à courir avec la publication de la première carte présentant le programme de densification des quartiers de villas en date du 14 juillet 2015.

Par ailleurs, il est déjà certain que l'Etat ne parviendra pas à faire aboutir l'ensemble des procédures de modification de zone envisagées dans le délai de cinq ans, soit d'ici le 13 juillet 2020.

L'Etat est d'ailleurs parfaitement conscient de la difficulté de respecter ce délai puisqu'il avait dans un premier temps élaboré une première carte, datée du 14 juillet 2015, présentant le programme de densification des quartiers de villas qui prévoyait approximativement le double de périmètres destinés à être placés en zone réservée.

Cette carte a par la suite été remplacée en date du 22 mars 2016 par une seconde carte, où le nombre de zones réservées envisagées avait été réduit de moitié.

On peut ainsi constater que l'Etat a réduit, en moins de 9 mois, ses ambitions de près de moitié, ce qui permet de démontrer l'absence de maîtrise du processus initié. On ignore d'ailleurs totalement sur quelles bases et selon quels critères les cinq zones réservées ont été sélectionnées.

L'Etat a encore abandonné par la suite un des cinq projets de zone réservées, sans que l'on en connaisse les raisons.

En conséquence et au vu des éléments qui précèdent, il est établi que l'Etat ne parviendra pas à mener de front l'ensemble des procédures de déclassement portant sur près de 52 hectares de zones construites et habitées et à les faire aboutir dans un délai de 5 ans.

Il est donc d'ores et déjà prévisible que l'Etat prolongera la durée de validité des zones réservées.

Par ailleurs, les propriétaires ne recouvreront pas la libre disposition de leur propriété à l'issue du délai de validité de la zone réservée, après l'adoption de la modification de zone.

Il est en effet notoire que les déclassements adoptés dans le Canton de Genève interviennent systématiquement en zone de développement dans le but de réaliser une part appréciable de logements à caractère social<sup>68</sup>.

Conformément à l'art. 2 al. 1 de la Loi générale sur les zones de développement<sup>69</sup>, l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier est nécessaire avant de pouvoir obtenir une autorisation de construire selon les normes de la zone de développement.

En outre, compte tenu de l'ampleur du périmètre, il est prévisible que l'adoption d'un plan localisé de quartier, voire vraisemblablement de plusieurs plans localisés de quartier (plan d'ensemble et plan de détails), soit précédée par l'adoption d'un plan directeur de quartier.

L'adoption de tels plans, qui plus est dans un large périmètre entièrement bâti, prendra encore au minimum 5 ans, mais plus vraisemblablement 10 ans, compte tenu des oppositions et des recours qui seront immanquablement formés au vu du nombre important de propriétaires concernés.

Compte tenu de ce qui précède, il est raisonnablement prévisible que les propriétaires concernés ne pourront plus, dans les faits, disposer librement de leur propriété et seront gravement atteints dans leurs prérogatives de propriétaires durant au minimum 15 ans, voire 20 ans, compte tenu de la complexité et de la lenteur des procédures dans le Canton de Genève.

---

<sup>68</sup> Plan directeur cantonal 2030, fiche A03.

<sup>69</sup> L 1 35 ; Loi générale sur les zones de développement (LGZD).

A titre d'exemple, les projets de développement des Communaux d'Ambilly, des Cherpines et des Grands-Esserts ont tous été identifiés dans le Plan directeur 2001. Plus de 15 ans plus tard, aucun de ces périmètres n'a encore permis de réaliser le moindre logement.

C'est sans compter avec la différence fondamentale que tous ces périmètres ne sont pas bâtis, contrairement à ceux qui font l'objet des projets de zones réservées, qui sont tous des zones villas entièrement bâties, ce qui rend naturellement toute mutation infiniment plus lente et plus complexe.

Enfin, il convient encore de constater qu'un temps considérable s'écoulera entre l'adoption des PLQ et la réalisation effective des projets qu'ils prévoient, compte tenu en particulier du foncier qui est extrêmement morcelé.

L'expérience démontre que le délai de mutation d'importants quartiers de villas déclassés dans les années 60 se poursuit encore actuellement, soit plus de 60 ans plus tard.

Ces effets collatéraux sont, certes, le fruit des procédures de déclassements qui sont anticipées par les zones réservées. Ils ne peuvent toutefois pas être ignorés et il convient de tenir compte de l'ensemble des effets des mesures d'aménagement envisagées pour les propriétaires concernés.

En conséquence, compte tenu des éléments qui précèdent, il convient de constater que la création d'une zone réservée viole le principe de proportionnalité dès lors qu'il rend indisponible et lèse gravement le droit de propriété des propriétaires concernés, formellement pendant une période de 5 ans, mais dans les faits pendant au minimum 15 à 20 ans, alors même que l'expérience démontre qu'une mutation dans un large périmètre construit de villas intervient dans un intervalle de 30 à 60 ans.

En d'autres termes, outre le fait que la mesure de zone réservée n'est pas nécessaire dans le cas d'espèce, celle-ci est également disproportionnée en ce qu'elle ajoute encore un blocage d'une durée de 5 ans à un processus d'aménagement du territoire qui est d'ores et déjà extrêmement long et lent.

En outre, il n'apparaît pas nécessaire et disproportionné d'adopter des mesures provisionnelles visant à figer le périmètre dès à présent dès lors qu'il est prévisible, compte tenu de la durée et du rythme des procédures à Genève, que la mutation de ce périmètre n'interviendra pas avant de nombreuses décennies.



ii. Quant aux effets de la zone réservée

Comme cela a été démontré ci-dessus, les propriétaires concernés par une zone réservée ne pourront plus disposer librement de leur bien-fonds pendant une durée pouvant raisonnablement être estimée entre 15 à 20 ans au moins.

D'une part, la zone réservée empêche la réalisation de toute construction, ce qui constitue à l'évidence une grave atteinte à l'une des prérogatives importante découlant de la propriété. Les possibilités d'agrandissement et de rénovation sont également grandement limitées.

Ces restrictions extrêmement importantes qui découlent de la zone réservée sont de nature à limiter fortement l'attrait des parcelles concernées, et donc leur valeur.

Il est évident qu'un acquéreur désireux d'acheter une villa dans le Canton de Genève évitera toute parcelle sise dans une zone réservée, compte tenu de ces restrictions et des incertitudes liées à leur situation.

De plus, aucun promoteur ne sera intéressé à faire l'acquisition d'une telle parcelle compte tenu du stade très en amont du processus d'aménagement ainsi que de la durée et des incertitudes liées aux changements à venir.

Les propriétaires situés en zone réservée se trouveront donc dans la situation où ils seront non seulement gravement atteints dans la possibilité d'user librement de leur bien, mais seront 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.

Des experts ont estimé que la moins-value liée à l'adoption d'une zone réservée était de l'ordre de 10 à 15% de la valeur de l'objet.

Cette moins-value s'additionne à celle qui résulte du fait qu'une parcelle est identifiée par le plan directeur cantonal en vue d'un déclassement, et dont on peut estimer qu'elle est au moins aussi importante.

La moins-value des parcelles sises en zone réservée s'élève en conséquence au minimum à 30%.

Cette situation va perdurer pendant une période d'au moins 15 à 20 ans. Or, de nombreux propriétaires peuvent être contraints de vendre leur bien, que ce soit en raison d'un divorce, d'un départ à l'étranger, pour des questions liées à leur état de santé, d'un revers de fortune ou encore en raison d'une succession.

Dans toutes ces hypothèses, dès lors qu'ils n'ont pas d'autre choix, les propriétaires devront vendre leur bien avec une très importante décote par rapport au prix du marché actuel.

Les biens des propriétaires concernés subissent en conséquence une diminution de valeur considérable, qui constitue un dommage.

### *iii. Conclusion*

Compte tenu des explications qui précèdent, il convient de constater que l'intérêt des propriétaires à pouvoir continuer à disposer de leur bien dans l'attente des futures modifications de zone qui seront éventuellement adoptées prévaut largement sur l'intérêt public – contesté en l'espèce – à pouvoir geler la situation aux fins de mener les études préalables au lancement de la procédure de changement de zone.

En effet, les atteintes subies sont extrêmement graves, en importance et en durée, et concernent un nombre très important de propriétaires.

L'Etat, en revanche, ne peut pas faire valoir d'intérêt public à l'instauration de ces zones réservées, comme cela a été démontré ci-dessus.

Il n'existe en effet aucun indice qui permettrait de considérer que des propriétaires auraient une intention concrète et actuelle de construire quoi que ce soit dans le périmètre considéré, en supposant qu'ils le puissent, dès lors qu'il est presque entièrement bâti.

L'Etat n'a d'ailleurs pas été en mesure de fournir, et encore moins de prouver, le moindre exemple de requête en autorisation de construire pour un projet de construction qui serait de nature à mettre en péril l'adoption des modifications de zone envisagées, pour lesquelles des études doivent par ailleurs encore être réalisées pour justifier de leur opportunité.

Au regard de la pesée des intérêts qui précède, l'instauration d'une zone réservée viole gravement le principe de proportionnalité et doit donc être refusée.

En conséquence, l'adoption d'une zone réservée n° 30026-527 située entre le chemin de Cressy, le chemin de Belle-Cour, le chemin Sur-le-Beau et le chemin de la Dode, sur le territoire de la Commune d'Onex ne remplit pas les conditions permettant de restreindre le droit fondamental de la garantie de la propriété des Recourants, de sorte que le présent recours doit être admis et l'adoption de ladite zone annulée.

\*

\* \*

Au bénéfice des explications qui précèdent, les Recourants ont l'honneur de conclure comme en tête des présentes.

Andreas Fabjan, Avt

Annexe : un chargé de pièces