

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_288/2022

Arrêt du 9 octobre 2023

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président, Haag, Müller, Merz et Pont Veuthey, Juge suppléante.

Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A. _____ et B.A. _____, représentés par
Me Romain Jordan, avocat,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève, case postale 3970, 1211 Genève 3.

Objet

Loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton

de Genève, Chambre administrative, du 29 mars 2022 (ATA/321/2022 - A/3045/2021-AMENAG).

Faits :

A.

Les parcelles nos 7'367, 7'357, 7'389, 7'365, 8'335, 7'261, 7'355, 7'872, 7'366, 8'337, 7'356, 7'874, 8'346 et pour partie 7'491 du registre foncier de la commune de Bernex sont sises en zone agricole depuis 1952 et représentent une surface d'environ 44'631 m², dont 29'191 m² relèvent des surfaces d'assolement (SDA). Elles forment un triangle bordé sur son côté est par la voie d'accès à l'autoroute de contournement, sur son côté sud par la route de Chancy et sur son côté ouest par le chemin de Saint-Mathieu.

Le 1er octobre 2020, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté la loi n° 12'486 modifiant les limites de zones sur les parcelles susmentionnées du territoire de la commune de Bernex (création d'une zone affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts, sur le périmètre dit de la "Goutte de Saint-Mathieu" situé entre le chemin de Saint-Mathieu, la route de Chancy et la bretelle autoroutière pour la sortie Bernex de l'A1). Cette loi vise à permettre la construction d'un nouveau cycle d'orientation (d'une capacité de 900 élèves), d'un bâtiment regroupant les centres de formation professionnelle de la santé et social pour 1'800 étudiants, d'un programme communal (équipement socio-culturel, école de musique et salle omnisports) ainsi que d'un parking relais (P+R) de 200 places. Le Grand Conseil a rejeté les oppositions déposées notamment par A. _____ et B.A. _____, propriétaires de la parcelle n° 7'389.

Le 3 février 2021, le Conseil d'Etat du canton de Genève a constaté l'aboutissement du référendum déposé contre la loi n° 12'486. Lors de la votation populaire du 13 juin 2021, la loi a été approuvée par 63.68 % des votants.

B.

Des propriétaires de parcelles sises dans le périmètre concerné par la loi n° 12'486 - dont A. _____ et B.A. _____ - ont déposé un recours contre la loi, concluant à son annulation. Par arrêt du 29 mars 2022, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ et B.A. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 29 mars 2022 et la loi n° 12'486.

La Cour de justice renonce à se déterminer. Le Grand Conseil conclut au rejet du recours. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont déposé des observations. Un deuxième et un troisième échanges d'écritures ont été réalisés, au terme desquels les parties ont maintenu leurs positions respectives.

Par ordonnance du 14 novembre 2022, le Président de la Ire Cour de droit public du Tribunal fédéral a rejeté la requête d'effet suspensif et de mesures provisionnelles.

Considérant en droit :**1.**

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant la Cour de justice. En tant que propriétaires d'une parcelle sise dans le plan d'affectation litigieux, les recourants sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ils ont dès lors qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

Les recourants reprochent d'abord à la cour cantonale d'avoir refusé de contrôler l'opportunité du plan d'affectation litigieux et d'avoir considéré que le contrôle d'opportunité opéré par le Grand Conseil, en sa qualité d'autorité traitant d'une opposition, était suffisant pour respecter l'art. 33 al. 2 LAT. Ils soutiennent que suite à l'entrée en vigueur des art. 29a Cst. et 110 LTF, la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle seul le Grand Conseil bénéficie d'un plein pouvoir d'examen y compris en opportunité pour revoir un plan d'affectation ne pourrait être maintenue. Ils se plaignent d'une violation des art. 33 LAT et 29a Cst.

2.1. Aux termes de l'art. 110 LTF, si, en vertu de la présente loi, les cantons sont tenus d'instituer un tribunal comme autorité cantonale de dernière instance, ils font en sorte que ce tribunal ou une autre autorité judiciaire, statuant en instance précédente, examine librement les faits et applique d'office le droit déterminant. Cette disposition n'exige pas un contrôle judiciaire de l'opportunité dans la procédure judiciaire cantonale. Quant au droit d'accès à un juge au sens de l'art. 29a Cst., il garantit l'accès à un juge disposant d'un pouvoir d'examen complet des faits et du droit mais non de l'opportunité (**ATF 142 II 49** consid. 4.4; **137 I 235** consid. 2.5 et les références citées; ANDREAS KLEY, in *St Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung*, 3^e éd., 2023, ad art. 29a Cst. N 9; STÉPHANE GRODECKI, in *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 2021, ad art. 29a Cst. N 10).

Le grief de violation des art. 29a Cst. et 110 LTF doit donc être rejeté, puisque la Cour de justice - qui a statué avec un pouvoir d'examen complet des faits et du droit - n'était pas tenue, en vertu de ces dispositions, de statuer en opportunité.

2.2. En matière d'aménagement du territoire, en vertu de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (RS 700), le droit cantonal prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen, en lien avec les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et communales d'exécution (cf. art. 33 al. 2 LAT).

2.2.1. L'"autorité de recours" au sens de l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement cantonal, peut aussi satisfaire aux exigences du droit fédéral (**ATF 127 II 238** consid. 3b/bb; arrêt 1C_278/2018 du 20 février 2019 consid. 3.2; AEMISEGGER/HAAG, *Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure*, 2020, ad art. 33 LAT N 46 ss et 101 et les références au commentaire de l'art. 34 LAT).

2.2.2. Ce "libre pouvoir d'examen" ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la décision contestée devant elle est juste et adéquate (arrêt 1C_548/2021 du 24 février 2023 consid. 5.1). L'autorité cantonale de recours prévue par l'art. 33 al. 3 let. b LAT doit cependant, dans le cadre du contrôle de l'opportunité, préserver la liberté d'appréciation de l'organe compétent pour adopter le plan. Dès lors, si la mesure d'aménagement est appropriée, elle doit être confirmée par l'autorité de recours, qui ne saurait lui substituer une autre solution également convenable (**ATF 127 II 238** consid. 3b/aa; arrêt 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.1 non publié in **ATF 134 II 117**; arrêt 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.4.1, in SJ 2008 I 471). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts

d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (**ATF 127 II 238** consid. 3b/aa).

2.2.3. En droit genevois, la compétence d'adopter les plans d'affectation relève exclusivement d'autorités cantonales. Les plans des zones sont en principe adoptés par le Grand Conseil (art. 15 ss de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [LaLAT; RSG L 1 30]). La procédure d'opposition vaut voie de recours. Le Grand Conseil statue sur les oppositions en amendant cas échéant le projet de plan, avant d'adopter la modification du plan de zones. Le Grand Conseil agit alors en qualité de juridiction administrative (art. 6 al. 1 let. f de la loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA; RSG E 5 10] et 16 al. 7 LaLAT). Les plans adoptés peuvent ensuite faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice (art. 35 al. 1 et 4 LaLAT). Conformément à l'art. 61 al. 2 LPA, la juridiction administrative n'a pas de compétence pour apprécier l'opportunité du plan attaqué. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'y avait là pas de violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT puisque la procédure d'opposition constituait déjà une voie de droit permettant le contrôle de l'opportunité (**ATF 108 Ib 479**; **111 Ib 9**; **112 Ib 164**; **127 II 238** consid. 3.b.bb; arrêt 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 2).

2.2.4. Le système genevois permet une distribution logique des tâches de contrôle: l'examen de l'opportunité revient à une autorité politique, l'instance judiciaire qui suit s'en tenant à un examen de fait et de droit (THIERRY TANQUEREL, Le contrôle des plans d'affectation par les tribunaux cantonaux, in Le droit public en mouvement - Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier -, 2020, p. 1040). Il a toutefois pour conséquence un défaut d'indépendance entre l'autorité qui adopte le plan et celle qui statue sur recours au sens de l'art. 33 al. 2 LAT.

L'autorité de recours contrôlant des plans d'affectation doit cependant faire preuve de retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen (voir jurisprudence supra consid. 2.2.2; AEMISEGGER/HAAG, op. cit., N 84; MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, 2010, p. 224 ss). Le rôle de l'autorité de recours se distingue de celui de l'autorité compétente pour l'adoption d'un plan. La première doit préserver conformément à l'art. 2 al. 3 LAT la liberté d'appréciation dont le second a besoin dans l'accomplissement de sa tâche. L'autorité de recours n'est pas habilitée à substituer à l'organe de planification une autre solution qui serait également convenable (**ATF 134 II 117** consid. 6.1 non publié; **127 II 238** consid. 3b/aa; arrêt 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.4.1, in SJ 2008 I 471). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (**ATF 127 II 238** consid. 3b/aa; arrêts 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1; 1C_574/2015 du 9 juin 2016 consid. 4.1; 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.1).

L'examen de l'opportunité avec la retenue prônée ne diffère ainsi pas véritablement du pouvoir de contrôle de la légalité (TANQUEREL, op. cit., p. 1046). En particulier, le contrôle des intérêts d'ordre supérieur (notamment la violation des art. 1, 3, 15, 15a, 21 et 34 LAT) relève de la violation de la loi et non de l'opportunité.

Dans ces circonstances, en examinant le plan d'affectation sous l'angle de la légalité (au motif que le contrôle de l'opportunité avait déjà été effectué par le Grand Conseil en sa qualité d'autorité traitant d'une opposition), la cour cantonale n'a pas violé le droit. Le grief d'une prétendue violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT se révèle par conséquent mal fondé.

3.

Les recourants reprochent ensuite à la Cour de justice d'avoir jugé que l'établissement d'un rapport selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) n'était pas nécessaire.

3.1. L'art. 47 OAT, dont le titre est "rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans", a la teneur suivante:

¹ L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

² Elle présente en particulier les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâtis et indique comment elles seront judicieusement utilisées.

3.2. Le rapport de conformité au sens de l'art. 47 al. 1 OAT doit notamment démontrer que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise à l'art. 25a LAT. Ce rapport dit de conformité doit en principe se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. L'étendue de l'examen auquel doit procéder l'autorité de planification varie toutefois selon le degré de précision du plan. Ainsi, 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. Ce rapport est non seulement destiné à l'autorité cantonale d'approbation au sens de l'art. 26 LAT, mais il sert également d'instrument de contrôle aux instances de recours (arrêt 1C_565/2020 du 4 mars 2022 consid. 6.1 et les références citées; AEMISEGGER/KISSLING, in: Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N 45 ss).

Dans plusieurs cantons, l'autorité "qui établit les plans d'affectation" (dans le texte allemand: "die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt") est une autorité communale qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan (par son organe délibérant ou par son assemblée des citoyens). Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision communale doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs. Ce rapport n'a pas la même fonction dans les cantons où la commune adopte le plan et le soumet ensuite à l'autorité cantonale pour approbation, que dans les cantons où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter les plans d'affectation (arrêt 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2 in SJ 2008 I 471).

3.3. Dans le canton de Genève, les autorités communales n'ont pas la compétence d'adopter les plans d'affectation. Cette compétence relève exclusivement d'autorités cantonales. Les plans des zones (zones ordinaires, zones de développement) sont en principe adoptés par le Grand Conseil (art. 15 ss LaLAT). L'adoption du plan comporte l'approbation au sens de l'art. 26 LAT.

Dans une telle situation, le rapport selon l'art. 47 OAT 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 de statuer sur l'approbation prescrite par l'art. 26 LAT (arrêt 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.3.2 in SJ 2008 I 471).

3.4. En l'espèce, comme le relève l'ARE, l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi du Conseil d'Etat et le rapport de la Commission d'aménagement du canton chargée de l'examen de la loi n° 12'486 du 1^{er} octobre 2020 peuvent faire office de rapport selon l'art. 47 OAT (arrêt 1P.547/1993 du 11 novembre 1994 consid. 4).

La Cour de justice n'a donc pas violé l'art. 47 OAT en considérant que le Grand Conseil - qui avait entièrement mené toute la procédure d'élaboration du plan en requérant tous les préavis techniques nécessaires - n'avait pas à exiger en plus l'établissement d'un document supplémentaire intitulé "rapport selon l'art. 47 OAT".

Mal fondé, le grief doit être écarté.

4.

Les recourants font enfin grief à la Cour de justice de n'avoir établi aucun fait en lien avec les surfaces d'assolement (SDA) et de s'être limitée à établir que le changement de zone n'affectait pas la surface totale de SDA du canton. Ils dénoncent une violation de l'art. 26 OAT en lien avec une violation de l'art. 112 LTF.

4.1. Le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (**ATF 140 I 168** consid. 4.2.1; **135 I 176** consid. 6.1; **132 II 408** consid. 4.3). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (**ATF 136 I 265** consid. 2.3 et les arrêts cités; arrêt 1C_142/2021 du 22 décembre 2021 consid. 2.1). Le Tribunal fédéral n'est en effet pas l'autorité supérieure de planification et il n'a pas à substituer son appréciation à celle des autorités cantonales. Il doit néanmoins examiner, dans le cadre des griefs soulevés (art. 106 al. 2 LTF), si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts divers ont été pris en considération de manière adéquate (cf. **ATF 120 la 270** consid. 3b; **118 la 394** consid. 2b; arrêt 1C_165/2007 du 5 novembre 2007 consid. 5.5).

4.2. L'art. 112 al. 1 let. b LTF dispose que les décisions susceptibles d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit. Ces décisions doivent indiquer clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (**ATF 141 IV 244** consid. 1.2.1). Sur les points de fait décisifs et litigieux, le Tribunal fédéral doit savoir ce que l'autorité précédente a en définitive retenu, écarté ou considéré comme non prouvé. Un état de fait insuffisant empêche l'application des règles de droit pertinentes à la cause et constitue donc une violation du droit (**ATF 135 II 145** consid. 8.2).

4.3. Les surfaces d'assolement sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l'art. 3 al. 2 let. a LAT. Selon l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer,

degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée); la nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Aux termes de l'art. 26 al. 3 OAT, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l'art. 1 al. 2 let. d LAT.

Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT). L'art. 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. L'art. 30 al. 2 OAT demande aux cantons de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) soit garantie de façon durable; si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir.

4.4. La jurisprudence n'exclut pas que des surfaces d'assolement puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles. Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète (art. 3 OAT) tenant notamment compte du fait que la part cantonale de surface d'assolement doit être garantie à long terme (art. 30 al. 2 OAT). Un examen des sites alternatifs doit avoir lieu (Office fédéral du développement territorial - ARE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement, 8 mai 2020, principe P1, p. 12 et p. 16). Il y a lieu en outre d'évaluer dans quelle mesure le terrain concerné pourrait à nouveau être cultivé et, lorsque la surface minimale cantonale n'est pas atteinte ou ne l'est que de peu, une compensation doit être opérée (**ATF 145 II 18** consid. 4.1; **134 II 217** consid. 3.3).

Selon l'art. 30 al. 1bis OAT, des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT) et impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton. L'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (**ATF 145 II 32** consid. 7.2; arrêt 1C_102/2019 du 17 août 2020 consid. 4.1 in ZBI 2022 148).

4.5. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération de février 1992 (PS SDA 1992; disponible à l'adresse www.aren.admin.ch) exige du canton de Genève de garantir une surface minimale de 8'400 ha (FF 1992 II p. 1616). Cette exigence a été maintenue lors du remaniement du plan sectoriel des SDA approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 2020 (FF 2020 p. 5615; PS SDA 2020, ch. 3.2 p. 11; disponible à l'adresse www.aren.admin.ch).

Selon l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement mis à jour en 2020, le canton de Genève atteint 8'490,6 ha de SDA (cf. arrêté du Conseil d'Etat du 9 juin 2021 relatif à la modification des plans des surfaces d'assolement du canton, disponible à l'adresse www.ge.ch/document/inventaire-surfaces-assolement-mise-jour-2020).

4.6. En l'espèce, le plan d'affectation litigieux entraîne la perte de 29'191 m² de surfaces d'assolement (SDA). Il n'est plus contesté que l'emprise que le présent projet de loi prévoit de soustraire aux SDA ne remet pas en question le respect du quota cantonal de 8'400 ha, fixé par le plan sectoriel des surfaces d'assolement, adopté par le Conseil fédéral le 8 mai 2020.

La Cour de justice n'a pas évalué la pesée des intérêts (au sens de l'art. 3 OAT) tendant à s'assurer que les SDA ne pouvaient être préservées, car les recourants avaient uniquement affirmé que la suppression des surfaces d'assolement ne respectait pas les quotas fixés par le Conseil fédéral au canton de Genève. Les recourants n'ont pas soutenu devant l'instance cantonale que les conditions de l'art. 30 al. 1bis OAT n'étaient pas respectées. Dans cette mesure, il ne peut pas être reproché à la Cour de justice de n'avoir pas évalué la pesée des intérêts à effectuer par les autorités administratives.

Du reste, cette pesée des intérêts ressort de plusieurs documents figurant au dossier, notamment l'exposé des motifs du projet de loi n° 12'486 et du projet de loi n° 12'538 (consid. 4.6.1), le plan directeur cantonal 2030 (consid. 4.6.2), le plan directeur de quartier "Bernex-Est" approuvé en avril 2017 (consid. 4.6.3) et la brochure explicative relative à la votation du 13 juin 2021 suite au référendum contre la loi n° 12'486 (consid. 4.6.4).

4.6.1. D'abord, l'exposé des motifs du projet de loi n° 12'486 a motivé comme suit l'atteinte aux surfaces d'assolement: "le présent projet est conforme aux objectifs du PDCn 2030 et concourt à la réalisation de la fiche P04 à savoir « Offrir une capacité élevée de logements, en surfaces d'activités et en équipements au niveau régional ». Ces objectifs ne peuvent être atteints judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement. Ce projet respecte dès lors l'art. 30 al. 1bis let. a OAT. Par ailleurs, les SDA sollicitées seront utilisées de manière optimale, conformément à l'art. 30 al. 1bis let. b OAT, compte tenu des objectifs poursuivis, à savoir la réalisation d'équipements publics, d'intérêts cantonal et communal". L'utilisation des SDA est en effet justifiée par un projet important pour le canton de Genève, car elle permettra en particulier la construction d'un cycle d'orientation, d'un centre de formation professionnelle santé et social, d'un parking relais (P+R). Il s'agit en effet, "d'une part, de mettre à disposition un bâtiment scolaire destiné à un cycle d'orientation afin de résorber en partie la forte augmentation d'effectifs qui touche actuellement l'école primaire et qui va se poursuivre jusqu'en 2028 et, d'autre part, de regrouper dans un seul établissement, toutes les filières des deux centres de formation professionnelle santé (CFPSa) et social

(CFPSo) qui sont actuellement disséminés sur plusieurs sites plus au moins adaptés à l'enseignement, afin de former plus de jeunes aux métiers de la santé et du social et de mettre à leur disposition des locaux modernes et adaptés à l'évolution rapide des formations et à leurs spécificités métiers". "La localisation des équipements scolaires cantonaux, des équipements publics communaux et du P+R au sein de ce périmètre résulte d'une importante hausse des effectifs scolaires attendue dès 2025 dans la zone sud-ouest du canton dans laquelle de très forts développements urbains sont prévus (notamment Bernex-Est et Cherpines). La construction d'un nouveau cycle devient donc nécessaire pour absorber ces effectifs issus des nouveaux développements dans cette partie du canton. Le site de la Goutte de Saint-Mathieu est en légère déclivité et ne présente pas de contraintes topographiques particulières à l'exception du talus paysager qui borde la bretelle autoroutière et le passage sous voie de la piste cyclable le long de la route de Chancy" (voir sur ce sujet l'exposé des motifs du PL 12538 ouvrant un crédit d'étude de 15'823'000 francs en vue de la construction du cycle d'orientation de Bernex, des centres de formation professionnelle santé et social, d'un P+R et d'un programme communal sur le périmètre de la "Goutte de Saint-Mathieu", adopté le 12 mars 2020 par le Grand Conseil, point 10).

4.6.2. Par ailleurs, le projet litigieux de modification des limites de zones est expressément prévu par le Plan directeur cantonal 2030 validé par la Confédération le 18 janvier 2021 (PDCn 2030, p. 349 à 351). Il se trouve dans le périmètre délimité pour créer un nouveau quartier urbain dense et qualifié de propice à la création d'un quartier mixte à forte valeur ajoutée: ce périmètre permettra notamment d'accueillir une part des activités et des équipements publics dans les centralités situées aux interfaces avec le tramway sur la route de Chancy, d'encourager le transfert modal grâce à la réalisation d'un parking relais et construire un centre de formation cantonal (santé-social, cycle d'orientation) et des équipements communaux. Ce projet doit être qualifié de "projet qui a des incidences importantes sur le territoire et l'environnement" au sens de l'art. 8 al. 2 LAT, car il a été prévu dans le plan directeur. En effet, il met en oeuvre les fiches de mesures A05 et PO4, relatives au Grand projet Bernex déterminé par le PDCn 2030.

Or lors de l'élaboration du PDCn 2030, il a été procédé à une pesée des intérêts qui correspond à ce niveau de planification, portant notamment sur les raisons du choix de l'emplacement ou du secteur retenu (examen de variantes) et sur l'évaluation sommaire de la faisabilité du projet (cf. art. 2 al. 1 let. b OAT; arrêt 1C_407/2020 du 27 octobre 2022 consid. 5.4.3 in DEP 2023 123; cf. ARNOLD MARTI, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire - faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 48; PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesées des intérêts, 2019, ad art. 8 LAT N 26; ARE, Complément au guide de la planification directrice, mars 2014, ch. 3, p. 30 s.). Une nouvelle pesée complète des intérêts en présence, prenant en compte les intérêts de protection des surfaces d'assolement doit certes être effectuée au stade du plan d'affectation (art. 3 al. 1 OAT; cf. arrêt 1C_575/2019 du 1^{er} mars 2022 consid. 7.2; cf. TSCHANNEN, op. cit., n. 31 ad art. 9 LAT); or, si le résultat de cette pesée est, le cas échéant, susceptible de compromettre le choix du site, elle ne commande en revanche - et en principe - plus l'examen de variantes (cf. MARTI, op. cit., p. 48; voir aussi **ATF 124 II 517** consid. 5d; arrêts 1C_407/2020 du 27 octobre 2022 consid. 5.4.3 in DEP 2023 123; cf. arrêt 1C_575/2019 du 1^{er} mars 2022 consid. 11.3.3.; 1C_162/2015 du 15 juillet 2016 consid. 6.2). Ainsi quoi qu'en dise l'ARE, l'évaluation des sites n'a plus à être faite à ce stade.

Il faut encore préciser que dans son rapport d'examen du 13 avril 2015 relatif au PDCn Genève 2030, l'ARE avait désigné la modification des zones de la Goutte de Saint-Mathieu comme prioritaire et notamment cette planification comme conforme au programme établi pour l'horizon 2023 (p. 29-30).

Enfin, la première mise à jour du PDCn 2030 approuvée le 18 janvier 2021 fait désormais état d'une "coordination réglée" pour la modification de zones de la Goutte de Saint-Mathieu (Fiches de mesures A05 et A07 p. 99 et 112).

4.6.3. Ensuite, pour la mise en oeuvre, le PDCn 2030 renvoie expressément au plan directeur de quartier "Bernex-Est" approuvé en avril 2017. La modification des limites litigieuses s'inscrit en effet aussi dans le cadre de la mise en oeuvre du plan directeur de quartier "Bernex Est". Il en ressort que "le secteur de la goutte de Saint-Mathieu, emplacement stratégique, devrait accueillir en priorité une programmation marqueur du territoire, un équipement structurant rayonnant, qui vienne soutenir le développement urbain de Bernex Est; le Conseil d'Etat a proposé pour cela d'y implanter un centre de formation actuellement à l'étude composé du centre santé-social du canton de Genève et un nouveau cycle d'orientation"; "l'espace mis à disposition jouit en particulier d'une accessibilité et d'une visibilité remarquables, en entrée de ville, stratégiquement positionné à la Croisée de Bernex en lien avec la nouvelle centralité, l'interface multimodale, l'accès au réseau routier national et la proximité immédiate du parc d'agglomération agro-urbain et du centre intercommunal de détente, de loisirs et de sports des Evaux" (p. 76).

4.6.4. On peut encore mentionner que, dans la brochure explicative relative à la votation du 13 juin 2021 sur le projet de loi n° 12'486, la pesée des intérêts opérée a été expliquée. Il y est notamment exposé que "le déclassement du périmètre intervient maintenant, étant donné que le contenu et l'envergure du projet sont à présent entièrement fixés. Il s'intègre dans un projet d'ensemble, dont une zone de verdure à transformer en parc public et la réalisation d'une ferme agro-urbaine. Les secteurs adjacents accueilleront des logements, des équipements publics, ainsi qu'un EMS et permettront la création d'emplois. Le projet porte sur la création d'une zone affectée à de l'équipement public d'un peu plus de 44'000 m², dont 29'191 m² de surfaces d'assolement (...). Il est prévu, au sein du périmètre, la construction d'un cycle d'orientation pouvant accueillir environ 900 élèves et d'un bâtiment regroupant les centres de formation professionnelle santé et social (CFPSa et CFPSo), actuellement disséminés dans le canton dans des infrastructures désuètes ne répondant plus aux besoins de la formation. Ces deux équipements sont d'importance majeure

pour répondre à l'augmentation des effectifs d'élèves ces prochaines années. A l'horizon 2027, au niveau cantonal, le cycle d'orientation devrait accueillir environ 2'300 élèves supplémentaires. Depuis 2008, la population des filières du domaine de la santé et du social est passée de 852 à 1'493, chiffre qui atteindra 1'800 jeunes en formation à l'horizon 2027. Le futur bâtiment permettra de former le personnel nécessaire pour répondre aux besoins croissants de la population, notamment en matière de soins, d'accompagnement social et d'accueil de la petite enfance. La commune de Bernex prévoit de réaliser une bibliothèque, une école de musique, des locaux associatifs et une salle omnisports. Le site sera directement accessible grâce au prolongement de la ligne de tram qui sera prochainement mise en service, et dont un arrêt desservira les bâtiments projetés. Le développement du P+R se fera en bordure d'autoroute, qui s'avère être le secteur le plus approprié".

4.6.5. Concernant la seconde condition de l'art. 30 al.1bis OAT, soit l'utilisation optimale des SDA, l'ARE signale à titre indicatif qu'il pourrait être envisageable, afin de respecter le critère de l'utilisation optimale des surfaces sollicitées, de prévoir que la part inutilisée de SDA sera restituée à la zone agricole si à un stade ultérieur il devait s'avérer qu'une part de SDA moins importante que prévue devra être consommée. Or les art. 15 al. 4 let. b et 21 al. 2 LAT permettront quoiqu'il en soit de déclasser les hypothétiques SDA non utilisées en zone agricole s'il devait s'avérer que les constructions projetées ne soient pas réalisées dans les 15 prochaines années.

4.7. Dans ces circonstances particulières, compte tenu des différents éléments se trouvant dans le PDCn 2030, le plan directeur de quartier, l'exposé des motifs et la brochure explicative relative à la votation du 13 juin 2021, en dépit des réserves formulées par l'ARE et l'OFAG, il apparaît qu'une réelle et complète pesée des intérêts a été opérée dans le cadre de l'adoption du plan litigieux et que les conditions de l'art. 30 al. 1bis OAT sont remplies.

Les griefs de violation des art. 112 LTF et 26 OAT doivent donc être écartés dans la mesure de leur recevabilité.

5.

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, au Grand Conseil du canton de Genève, à la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève, à l'Office fédéral du développement territorial et à l'Office fédéral de l'agriculture.

Lausanne, le 9 octobre 2023

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller