

Date de dépôt: 9 avril 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du Canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Cartigny (création d'une zone 4B protégée)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Olivier Vaucher

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton, sous les présidences respectives de M^mc Sylvie Châtelain, de M^mc Fabienne Bugnon, de M. Hervé Dessimoz, de M. Olivier Vaucher et enfin, de M^mc Laurence Fehlmann Rielle, a procédé à l'étude du projet de loi susmentionné et de la pétition 1145, lors de ses séances des 18 juin 1997, 11 novembre 1998, 31 mars et 14 avril 1999, 22 et 29 novembre 2000, 4 avril et 12 décembre 2001, et enfin, les 16 et 23 janvier 2002.

Ont notamment assisté à ces séances, MM. G. Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures ; D. Mottier, secrétaire adjoint ; J.-Ch. Pauli, juriste du DAEL ; P. Baertschi, directeur du patrimoine et des sites ; M^mc S. Lin, cheffe du service du plan directeur.

Historique du projet

Les premières études de la commune de Cartigny concernant leur hameau de la Petite-Grave, remontent aux années 70.

Le PL 7034 adopté par le Grand Conseil en juin 1994, ouvrant la possibilité d'un déclassement en zone 4B protégée pour certains hameaux, a offert, en l'occurrence à la commune de Cartigny, les moyens de donner concrètement naissance à son projet. En corollaire du PL 7034, il faut mentionner aussi la M 924, relative aux procédures à entreprendre pour le déclassement de certains hameaux. A cet égard, il faut ajouter que, dans la liste exhaustive dressée en novembre 1992, figure la Petite-Grave. Un courrier datant d'octobre 1994 du Conseil d'Etat, invitant les communes à utiliser leur droit d'initiative en la matière avait été adressé à la commune de Cartigny.

Le projet qui nous est soumis date de 1995, suite au dépôt de la pétition 1145, s'opposant à la réalisation d'un manège en zone agricole. Le projet a été travaillé et élaboré conjointement entre la commune, ses mandataires, le DAEL et ses services compétents. Le projet initial concerne uniquement la création d'une zone 4B protégée permettant la réalisation d'une zone à bâtir avec la construction d'une douzaine de logements à loyers modérés ; le hameau de la Petite-Grave ayant peu à peu perdu l'essentiel de ses activités agricoles. Les familles s'étant agrandies, il fallait permettre les regroupements familiaux et par là même, rééquilibrer la pyramide des âges.

Le 2^e objectif de la commune est d'assainir la zone nord-est du hameau qui se trouve dans un état d'insalubrité et de nuisance environnementale avancé !

Forte de ce qui précède, la commune a, en 1995, utilisé son droit d'initiative pour obtenir le déclassement du hameau de la Petite-Grave en zone 4B protégée.

Ainsi, sur la base de l'étude d'aménagement du hameau, un projet de modification du régime des zones et un projet de plan localisé de quartier ont été établis pour définir plus précisément l'aménagement de cette nouvelle zone.

La commune a eu à cœur d'impliquer les habitants du hameau dans l'élaboration de son projet. Le Conseil municipal, à l'unanimité de ses membres, a pris, en date du 28 avril 1997, la résolution, demandant au Conseil d'Etat d'engager la procédure de modification des limites de zones, conformément à l'article 16 LaLAT. De plus, le Conseil municipal, à l'unanimité de ses membres, a pris la résolution, en date du 8 juillet 1997, de

soumettre le projet de plan localisé de quartier au Conseil d'Etat pour adoption.

L'enquête publique ouverte du 16 janvier au 16 février 1998, a provoqué quelques observations qui ont été transmises à la commission. En outre, le présent projet de loi a fait l'objet d'un préavis favorable à l'unanimité du Conseil municipal de la commune de Cartigny, en date du 27 avril 1998.

C'est ainsi que fut déposée en août 1998, par le Conseil d'Etat, la première version du projet de loi qui est soumis.

Dans sa séance du 18 juin 1997, la commission a étudié la pétition 1145 qui requiert la création d'un manège à la Petite-Grave.

M. G. Gainon, dans sa présentation à la commission, indique qu'il s'agit d'une infraction ; il a été déposé une autorisation de construire qui a été refusée par le département le 2 juin 1997 ; tous les préavis sont négatifs dont celui de la commune. Le motif principal du refus est qu'un manège n'est pas une activité agricole éventuellement complémentaire. La commune a engagé toute une étude avec le département, dont une proposition venait d'être envoyée au département.

Forte de ces explications et de quelques compléments lors de la discussion, la commission, à l'unanimité, a accepté le classement de cette pétition 1145 !

Etude du PL 7886.

Le 11 novembre 1998, la commission s'est rendue une première fois sur le site. Les travaux de la commission ont ensuite été suspendus, en attente du résultat de la mise à l'enquête publique.

En mars 1999, nous recevons la commune et son mandataire qui nous ont transmis toutes les indications concernant l'étude approfondie exécutée conjointement par la commune et le DAEL. Etude qui se basait sur l'article 22 LaLAT consistant à incorporer le hameau en zone 4B protégée. Il est rappelé que le projet a été mis à l'enquête publique, et qu'en outre, il existe un projet de plan de site qui règle l'ensemble de l'aménagement du périmètre concerné. La mairie nous a ensuite refait l'historique que j'ai évoqué plus haut et le mandataire de la commune nous a énuméré les critères qui ont servi à la définition du périmètre. La commune nous fait également part de son souhait d'obtenir une parcelle dans ce hameau, en échange de terrains agricoles.

Un long échange d'informations entre les commissaires et la mairie s'en est suivi.

Le plan, quant à lui, a fait aussi l'objet de plusieurs réflexions pour savoir, entre autres, à quelles distances des constructions le périmètre devait passer. De plus, il s'avérerait qu'une solution de déclassement en zone de développement 4B protégée, soit aussi envisageable si ce n'est pour le tout, en tout cas partiellement.

Le 14 avril 1999, la commission a poursuivi l'étude de ce projet de loi en concluant à la suspension provisoire de ses travaux, en chargeant le département de recontacter la commune pour essayer de mettre au point, avec elle, un plan dont le périmètre serait acceptable pour tous.

Les travaux sont repris le 22 novembre 2000 par une nouvelle audition de la commune. Celle-ci a confirmé qu'une promesse de vente a été signée pour la parcelle qu'elle désire acquérir, pour un prix de 100.- F/m².

La commune rappelle aussi qu'elle n'a plus de terrain en réserve et qu'une forte demande de jeunes Cartiginois existe bel et bien. Un projet avec un périmètre réduit est soumis à la commission. Ce projet a lui aussi rallié l'ensemble de la commune.

Une discussion a aussi eu lieu sur le degré de sensibilité à attribuer.

La parcelle située au nord-est du hameau pose aussi un grand problème quant à son assainissement. Il semblerait cependant qu'avec le plan de quartier on disposerait de l'outil nécessaire pour imposer cet assainissement.

Le préavis de la Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) ayant divergé entre les différents projets, cela apportait un fait nouveau à la commission.

Il est aussi rappelé que le plan de site a été requis par la commission d'urbanisme. La CMNS, elle, est défavorable à un déclassement en zone de développement. Par contre, si cette zone est votée, le plan de site est prévu dans la loi.

Ainsi le vote d'entrée en matière du PL 7886 est accepté à l'unanimité, mais le vote de la loi est reporté d'une semaine !

Le 29 novembre 2000, la discussion reprend sur 2 axes principaux soit: le prix de la parcelle à acquérir par la commune et la distance à tenir par rapport aux constructions.

C'est donc sur le nouveau projet élaboré par le département et portant l'indice « B » que la commission doit entrer à nouveau en matière. Etant clair

qu'il faudra recommencer une procédure d'opposition ! Le vote définitif et formel ne peut donc avoir lieu ce jour.

Un amendement formel proposant d'inscrire dans la loi une distance aux bâtiments existants de 4,00 ml, conformément à la LCI, a été rejeté par la commission.

Il faut aussi rappeler que cette nouvelle variante du projet de loi n'a pas été présentée à la commune.

A l'issue de cette séance, l'entrée en matière sur cette nouvelle proposition du DAEL, portant le N° 28968B, a été votée par 12 oui et 2 abstentions (L).

De même que l'unanimité de la commission a accepté que ce projet de loi passe au plénum, après terminaison de la procédure d'opposition.

Ainsi, pendant la procédure, plusieurs oppositions ont été présentées avec demande d'auditions qui ont été faites lors de la séance de commission du 4 avril 2001.

Ensuite, une longue discussion, à nouveau sur les distances aux bâtiments, a eu lieu. Et le projet de loi a de nouveau été renvoyé aux calendes grecques, jusqu'au 12 décembre 2001 où, une fois de plus, tout a été réexpliqué à une nouvelle majorité de la commission (!) qui a finalement décidé d'effectuer un nouveau transport sur place en début d'année.

Transport effectué le 16 janvier 2002, après avoir reçu, entre-temps, un courrier de la commune déplorant vivement que la parcelle nord-est ait été soustraite du projet de loi et demandant au Grand Conseil de revoir sa copie, lui rappelant les deux buts initiaux de l'initiative communale soit :

1. la réalisation de logements à loyer modéré, et
2. l'assainissement de la parcelle nord-est.

Cette visite et les explications de la mairie n'ont point apporté de fait nouveau par rapport à tout ce que j'ai évoqué ci-avant, sauf qu'une troisième version du projet a été élaborée avec le périmètre élargi à 6,00 ml, mais excluant toujours la parcelle nord-est, ce qui ne satisfait pas la mairie.

Il est précisé que, pour cette version, il n'y aura pas besoin de rouvrir une procédure. Le département ayant fait savoir qu'il était favorable à la version « C ».

La commission en vient au vote.

Préalablement, il a été demandé de voter sur la variante initiale, ce qui a été refusé par 8 non (2 PDC, 2 S, 2 AdG, 2 Ve) contre 5 oui (1 UDC, 3 L,

1 R). Enfin, lors de cette séance, le plan 28968 « C » a été voté par 10 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC et 2 Ve) contre 2 non (AdG) et 2 abstentions (S).

La discussion est cependant repartie en séance du 23 janvier 2002, qui n'a point apporté de fait nouveau.

Une proposition a cependant été faite de suspendre le vote final, en attendant le vote du projet de loi des PDC qui propose d'inscrire dans la loi une distance de 6,00 ml. Cette proposition ayant été rejetée, on reprend le vote en 2^e débat de la loi qui est finalement acceptée dans son ensemble par 9 oui (1 UDC, 2 L, 2 R, 2 PDC et 2 Ve) contre 3 non (1 S, 2 AdG) et 3 abstentions (1 L, 2 S).

Traitement des oppositions

Traitement des oppositions formées par M. Jean-Jacques Bocion, représenté par Me Pascal Petroz, M. Etienne Gaillard et M^{me} Madeleine-Rose Duret, tous deux représentés par l'association de défense juridique des propriétaires « Protection juridique immobilière », agissant par M^e Julien Blanc, M. Laurent Gallay, M^{me} Marie Gallay-Bays, M^{me} Claire-Lise Desbaillet-Gallay et M^{me} Laurence Girardin-Gallay, et M. Raymond Cocquio

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT¹, pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat.

A l'exception peut-être de M^{me} Marie Gallay-Bays qui, selon le registre foncier, n'apparaît pas comme étant propriétaire d'un terrain qui serait sis sur la commune de Cartigny, les opposants sont propriétaires ou résidents d'au moins un terrain compris dans le périmètre du plan visé à l'article 1 du projet de loi ou qui se situe dans le voisinage immédiat de celui-ci.

Sous cette réserve, déposées en temps utile, les oppositions apparaissent dès lors recevables à la forme.

Au fond, l'application stricte du principe de la séparation des zones, isolant les zones à bâtir, d'un côté, et les zones agricoles, de l'autre, en vue d'éviter une dispersion des constructions dans le paysage et un gaspillage de

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT).

terrain, peut parfois conduire à l'obsolescence de certains hameaux existants hors des zones constructibles et ayant perdu leur vocation agricole.

C'est afin d'éviter si possible cet écueil que le Conseil fédéral a résolu, en 1989, d'introduire dans l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, un article traitant du cas particulier des hameaux. C'est ainsi que l'article 33 OAT² dispose que « *pour assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir, des **zones spéciales au sens de l'article 18 LAT**³, telles que les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural, peuvent être délimitées si la carte ou le texte du plan directeur cantonal (art. 8 LAT) le prévoit* ».

Pour sa part, le concept du plan directeur cantonal genevois, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, relatif à l'espace rural et aux milieux naturels pose, en son point 3.8, le principe de l'inscription des ensembles bâtis d'une certaine importance en zone à bâtir en préconisant de « *poursuivre, selon la demande, l'étude des hameaux en vue de leur classement en zone à bâtir et **circonscrire les périmètres au plus près des constructions existantes*** ».

La fiche N° 2.07 du même plan directeur cantonal range le lieu dit « La Petite-Grave » parmi les hameaux subsistant en zone agricole et qui ont, en grande majorité, perdu leur affectation agricole. Cette fiche précise qu'« ***afin de permettre le maintien de leur substance bâtie, qui implique des changements d'affectation, un classement en zone à bâtir est nécessaire, dont les critères et les conditions sont précisés*** ».

C'est dans cet esprit, l'objectif poursuivi consistant dans le maintien et la protection du patrimoine, que doit être compris et interprété l'article 22, alinéa 2, LaLAT, qui établit déjà les principes d'aménagement du territoire applicables en matière de déclassement de hameaux et qui dispose ce qui suit :

« ² *Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante du hameau n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en 4^e zone rurale. Dans ce cas, les limites de la zone à bâtir sont déterminées **selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes** et en fonction d'une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment :*

² Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; ci-après OAT).

³ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT).

a) *les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau ainsi que le site environnant;*

b) *les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume.*

³ *Une autorisation de construire en vertu de la nouvelle zone peut être subordonnée à l'adoption préalable d'un règlement de construction, ou d'un plan de site, ou le cas échéant d'un plan localisé de quartier. »*

A Genève, les déclassements de hameaux donnent en principe lieu à la création de zones 4B protégées, généralement complétées par un plan d'affectation spécial, fixant la réglementation de détail applicable aux constructions concernées.

Les zones 4B ou de développement 4B protégées apparaissent dès lors davantage comme des « zones à protéger » au sens de l'article 17 LAT, plutôt que de véritables « zones à bâtir » au sens de l'article 15 LAT. Il s'agit de zones constructibles, en ce sens qu'elles sont soustraites à la réglementation applicable aux terrains sis en zone agricole, mais qui, en fonction de l'objectif de protection recherché, sont soumises à un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles les deux suivantes méritent d'être soulignées :

a) D'une part, le préavis de la Commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après CMNS) est obligatoire pour tout projet de travaux portant sur un immeuble, conformément à l'article 5, alinéa 2, RLPMNS⁴. Par ailleurs, l'objectif de protection recherché peut être renforcé par l'établissement d'un plan d'affectation spécial, plan de site ou plan localisé de quartier, fixant la réglementation de détail du secteur (cf. art. 22, al. 3, LaLAT précité).

b) D'autre part, le périmètre doit être délimité « *au plus près des constructions* », afin d'éviter la création d'une véritable zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT, qui incorporerait des terrains non bâtis « *probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps* » (art. 15, lettre b, LAT).

Ainsi comprises, les zones 4B ou de développement protégées ayant pour effet de déclasser des hameaux compris dans la liste retenue par le plan

⁴ Règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 29 novembre 1976 (L 4 05.01 ; ci-après RLPMNS).

directeur cantonal revêtent la qualité de zones spéciales de droit cantonal au sens de l'article 18 LAT.

En l'espèce, un premier projet de plan situant le hameau de la Petite-Grave en zone 4B protégée, selon le projet de plan N° 28968-711, élaboré à l'initiative de la commune de Cartigny, avait suivi toute la procédure. Ce projet avait fait l'objet d'un préavis négatif de la part de la CMNS. Cette dernière considérait, à juste titre, que le périmètre retenu pour la modification de zone « *ne correspond pas à une approche correcte de la conservation du hameau au sens de l'article 22 LaLAT* », notamment parce qu'il était loin d'être « *délimité au plus près des constructions existantes* », comme l'exigent cette disposition et le nouveau plan directeur cantonal. Pour sa part, la Commission d'urbanisme avait également formulé des réserves en ce sens.

C'est afin de donner suite à ces critiques justifiées qu'il a paru nécessaire de modifier le plan N° 28968-711 dans le sens d'une réduction de son périmètre afin de le délimiter « *au plus près des constructions existantes* ». Tel est l'objet du périmètre de la zone 4B protégée créée par le plan visé à l'article 1 de la loi querellée, qui a reçu cette fois un préavis favorable de la CMNS. Quant à la zone de développement 4B protégée, envisagée par ce même plan dans le prolongement de celle-ci, à l'intérieur du périmètre initial, elle répond à la volonté de limiter au strict minimum, en fonction d'un intérêt public clairement identifié, en l'occurrence le souhait légitime de la commune d'édifier quelques logements sociaux (environ 10 selon ses dires) sur son territoire, le déclassement de terrains agricoles destinés à de nouvelles constructions. Il s'agit là d'un cas d'application du point 2.3 du concept de l'aménagement du nouveau plan directeur cantonal, qui préconise d'« *admettre **exceptionnellement** des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à **des besoins d'intérêt général** qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci* ».

Enfin, il y a peut-être encore lieu de préciser que la délimitation du périmètre de la zone 4B protégée « *au plus près des constructions* » implique une distance réduite entre les façades et ledit périmètre. A contrario, il est inévitable que certains bâtiments périphériques, plus ou moins excentrés, ne pourront s'inscrire à l'intérieur dudit périmètre, qui doit viser à une certaine compacité. Ces immeubles resteront donc soumis au régime de la zone agricole, qui assurera leur protection. Tel est notamment le cas du bâtiment N° 20, sis sur la parcelle N° 202, propriété de M. Laurent Gallay. Au demeurant, le maintien de certains bâtiments en zone agricole ne prive pas pour autant ceux-ci de toute possibilité de rénovation ou de reconstruction, mais signifie simplement que de tels travaux devront satisfaire aux conditions

requis pour l'obtention d'une des dérogations prévues par la LAT pour les constructions hors zone à bâtir (cf. art. 24 et suivants LAT). L'on rappellera que ces conditions ont été récemment assouplies, notamment dans le sens de favoriser le changement d'affectation de constructions qui s'avèreraient dignes d'être protégées (cf. art. 24, al. 2, LAT), ce qui paraît être le cas du bâtiment N° 20 précité. Par ailleurs, l'on rappellera également que le périmètre d'un éventuel plan de site ultérieur, qui recouvrirait l'ensemble du secteur concerné, n'est pas tenu de se recouper exactement avec celui de la zone 4 B protégée, mais peut également incorporer des biens-fonds limitrophes, sis en zone agricole.

S'agissant de la parcelle N° 2096, propriété de M. Bocion, ce terrain apparaît excentré, isolé au nord-ouest du hameau, à l'intersection du chemin des Bois-de-Saint-Victor et du chemin des Bruyères. D'un point de vue paysager, il ne fait pas partie du hameau. Cette parcelle tombe donc très manifestement sous le coup de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral qui, considérant que le but principal de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, proscrit la mise en zone à bâtir de constructions dispersées sans qu'il existe de lien spatial entre elles⁵.

Cet opposant n'avance aucun élément pertinent, propre à infirmer cette appréciation et à amener l'autorité de céans à ne pas suivre le préavis de la CMNS, qui s'était déclaré défavorable au projet de plan 28968-711, dont le périmètre comprenait cette parcelle N° 2096 et qui avait fait l'objet de la 1^{re} procédure d'opposition. Il n'apparaît, en revanche, pas judicieux d'accorder trop de poids à un éventuel *«intérêt public à un assainissement raisonnable des constructions existantes»*, invoqué par l'opposant, dans le cadre de la pesée des intérêts entrant en ligne de compte. Sur ce point, le Grand Conseil ne peut suivre ni le Conseil d'Etat, qui invoque ce motif dans l'exposé des motifs du PL 7886, ni la commune qui a manifestement inclus la parcelle N° 2096 dans le projet de plan de zone initial afin de permettre l'assainissement de la zone nord-est du hameau, par la démolition de hangars et constructions qui avilissent le site. En effet, il ne saurait être question d'envisager la planification, et plus particulièrement les déclassements de terrains de zone agricole en zone à bâtir, comme un moyen de résoudre les problèmes d'évacuation de gravats, dépôts inesthétiques et autres constructions en état de décrépitude plus ou moins avancée. Il appartient au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, le cas

⁵ Cf. par ex. ATF 119 Ia 304 ; JT 1995 I 427.

échéant, d'ordonner les mesures nécessaires aux assainissements éventuels sur la base des dispositions légales pertinentes. Par ailleurs, le Grand Conseil n'est pas lié par les éventuelles promesses qu'aurait pu tenir la commune à l'égard de l'opposant, ce que ce dernier ne peut prétendre ignorer, le principe de la bonne foi envers l'administré n'étant nullement en cause en l'espèce.

Par ailleurs, la mise en zone de développement 4B protégée d'une partie du périmètre initial, sans rapport avec l'objectif de protection du hameau visé par la zone 4B protégée qui fait principalement l'objet du plan visé à l'article 1 de la loi querellée, vise à permettre à terme, la construction de logements sociaux, soit la satisfaction d'un intérêt général, seul à même de permettre le déclassement de terrains sis en zone agricole. Les opposants ne prétendent pas poursuivre un objectif semblable. Dès lors, à situation différente, il y a lieu d'appliquer un traitement différent. Le principe de l'égalité de traitement, lequel a une portée relative en matière d'aménagement du territoire, au point de se confondre pratiquement avec celui de l'interdiction de l'arbitraire, n'entre donc pas non plus en ligne de compte. Cela est d'autant plus vrai s'agissant de la création d'une zone de développement portant sur une zone agricole, dès lors que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'en pareil cas, avant l'adoption d'un plan localisé de quartier dans le périmètre de la zone litigieuse, les possibilités de construire ne sont pas plus étendues qu'en zone agricole, une zone de développement se substituant à une zone agricole pouvant être assimilée à « *une zone dont l'affectation est différée au sens de l'article 18, alinéa 2, LAT⁶, l'inclusion de la parcelle du recourant dans la zone de développement litigieuse n'équivaudrait donc pas, à lui seul, à un classement dans la zone à bâtir ordinaire (art. 19 LALAT, art. 15 LAT)* »⁷.

Enfin, certains opposants émettent des réserves quant à la localisation de cette zone. Toutefois, l'option de remplacement par eux envisagée, à savoir l'achat par la commune des terrains de la ferme Bon, à l'est du périmètre, aurait impliqué, selon la commune, l'engagement de coûteux travaux de rénovation à sa charge, lesquels auraient renchéri inutilement le prix de revient de l'ensemble de l'opération. Compte tenu de l'ensemble des éléments à prendre en considération, il y a lieu de s'en tenir à l'opinion de la commission d'urbanisme, qui a délivré un préavis favorable au projet.

⁶ Cf. ATF 123 I 175 consid. 3b/cc, 112 IA 155 consid. 2f.

⁷ ATF du 5 mai 1998, cons. 2 a ee), paru SJ 1998, p. 641.

Projet de loi (7886)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Cartigny (création d'une zone 4B protégée et d'une zone e développement 4B protégée)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

¹ Le plan N° 28968C-508, dressé par le maire de la commune de Cartigny en liaison avec le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 14 août 1997, modifié le 29 novembre 2000 (B) et le 16 janvier 2002 (C), modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Cartigny (création d'une zone 4B protégée et d'une zone de développement 4B protégée au hameau de la Petite-Grave) est approuvé.

² Les plans de zones annexés à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont modifiés en conséquence.

Article 2

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone 4B protégée, créée par le plan visé à l'article 1.

Article 3

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M. Jean-Jacques Bocion, représenté par M^c Pascal Petroz, M. Etienne Gaillard et M^{me} Madeleine-Rose Duret, tous deux représentés par l'association de défense juridique des propriétaires « Protection juridique immobilière », agissant par M^c Julien Blanc, M. Laurent Gallay, M^{me} Marie Gallay-Bays, M^{me} Claire-Lise Desbaillet-Gallay et M^{me} Laurence Girardin-Gallay, et M. Raymond Cocquio, sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'étude de la présente loi.

Article 4

Un exemplaire du plan N° 28968C-508 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Direction du Patrimoine et des Sites

Service des Monuments et des Sites

CARTIGNY

Feuille Cadastre N° 3

Modification des limites de zones

Hameau de La Petite-Grave



Zone 4B protégée

Degré de sensibilité : OPB III



Zone de développement 4B protégée

Degré de sensibilité : OPB III



Zone préexistante

Adopté par le Conseil d'État le :

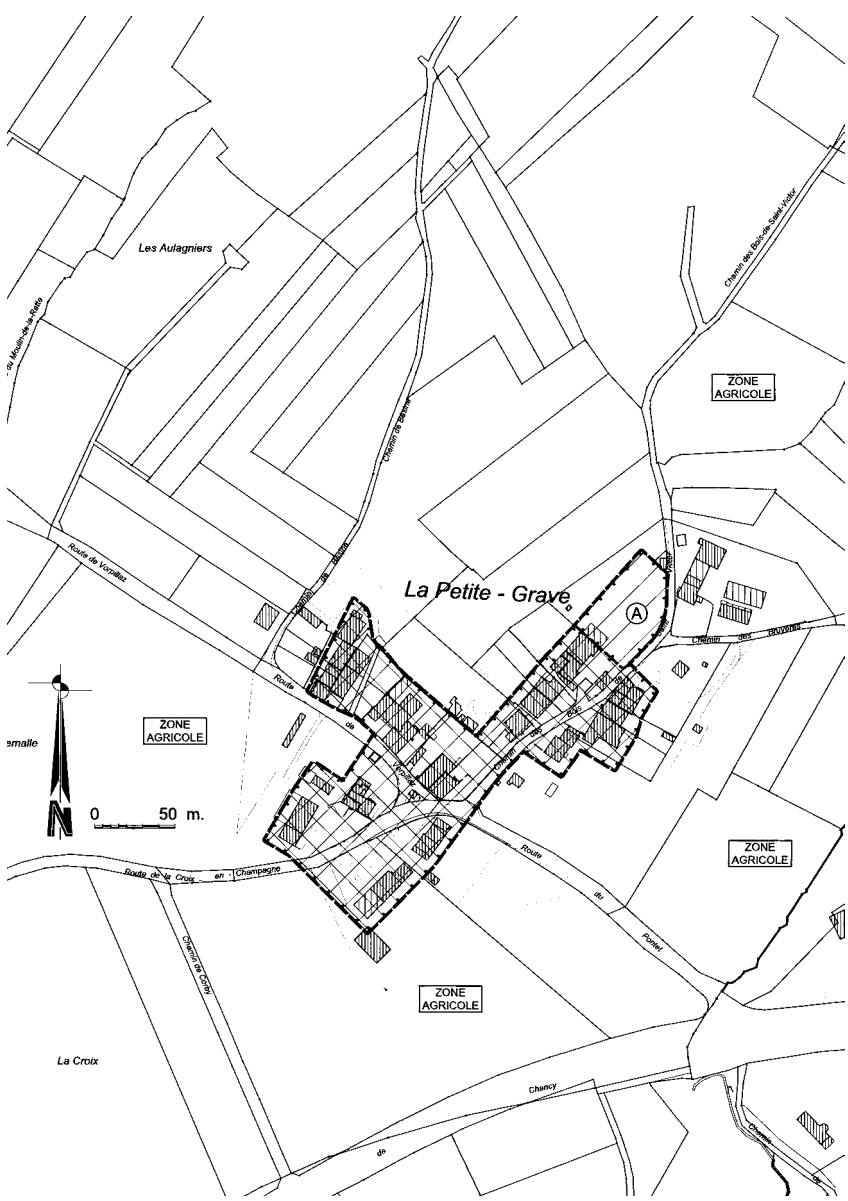
Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Echelle 1/2500		Date	14.08.97
		Dessin	S M
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
A	Réduction du périmètre + Zone dev. + Cartouche DAEL	1 juin 1999	DIM
B	Réduc. Zone Dev.	29 Nov. 2000	DIM
C	Extension Zone 4B prot.	16 Janv. 2002	DIM

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
09 - 00 - 04	CTY
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
508	
Archives Internes	Plan N°
7/5-1	28968
CDU	Indice
7 1 1 . 6	C



Date de dépôt : 25 février 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Rémy Pagani

Mesdames et

Messieurs les députés,

A de nombreuses reprises ces dernières années, la commission d'aménagement du canton a traité du déclassement du hameau de la Petite-Grave.

Jusqu'à peu, en ce qui concerne les déclassements de hameaux et de manière générale, les décisions de la commission de l'aménagement se référaient à un certain nombre de critères, notamment ceux contenus dans la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) qui stipule que les limites de zone de déclassement doivent se faire « au plus près des maisons » (art. 22 LaLAT) ou encore qu'une certaine homogénéité historique doit être garantie au hameau et, enfin, qu'à trop vouloir accorder des droits à bâtir donc des autorisations de construire potentielles, on prend le risque d'une augmentation rapide du prix des terrains qui empêchera, à terme, tout développement diversifié de ces hameaux, privilégiant ainsi la construction ou la rénovation d'appartements ou de maisons répondant aux besoins de personnes très aisées au détriment d'une activité professionnelle (viticulture, agriculture, etc.) ou de logements à loyer modéré pour les enfants de la commune. De surcroît, pour la commission et du point de vue du plan directeur cantonal, le manque d'équipements collectifs dans une partie de ces hameaux s'oppose à une extension, même relativement modeste de ceux-ci.

Le 16 janvier 1998, un projet de modification de zone (N° 28958-508) en vue du déclassement du hameau de la Petite-Grave a été mis à l'enquête publique. Ce projet faisait suite à une pétition des habitants demandant l'utilisation du droit d'initiative de la commune de Cartigny en vue de la modification des limites de zone du hameau.

En accord avec le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) et la commune, un plan de zone fut ainsi élaboré. Pour la simplification du débat, le périmètre retenu alors est intitulé « périmètre large ».

S'en tenant aux principes énoncés ci-dessus, la commission d'aménagement, après avoir restreint la limite de zone du périmètre dit « périmètre large » manifestement non conforme à la LAT, en soustrayant notamment de cette limite un terrain situé au nord de la parcelle, a décidé, le 29 novembre 2000, d'ouvrir une nouvelle procédure d'opposition conformément à l'article 16, alinéa 6, LaLAT.

Dès lors que la commission avait restreint le périmètre d'aménagement, elle devait soumettre à nouveau ce périmètre à la procédure d'opposition.

Cette décision, publiée dans la Feuille d'avis officielle du 15 décembre 2000, a été notifiée à tous les acteurs de ce dossier.

Les modifications au plan de zone initial dit « périmètre large » étaient les suivantes :

- le nouveau plan mis à l'enquête désigne le lieu de la création d'une zone de développement 4B protégée au nord-est du hameau, en lieu et place d'une zone 4B initialement prévue ;
- la parcelle N° 1164, au sud-est du hameau, qu'il était initialement prévu de déclasser, ne fait plus partie du plan ;
- la parcelle de 2478 m², sise à l'angle du chemin des Bois et de la route du Pontet, qui abrite un bâtiment (N° 458) et une piscine, qu'il était prévu de déclasser partiellement dans le projet dit « périmètre large », doit garder sa destination agricole première ;
- enfin, les hangars et constructions sises au nord-est du hameau, comme dit précédemment, doivent rester en zone agricole ;
- les limites de zone réduites et passant au plus près des maisons.

Doublement de la population du hameau

Sur le fond de cette affaire, on se doit de faire plusieurs constatations. Tout d'abord, dans le hameau de la Petite-Grave, ce ne sont plus que trois agriculteurs et un maraîcher qui constituent la colonne vertébrale des activités professionnelles du lieu. La majorité des 110 habitants actuels sont des pendulaires qui n'ont, pour la plupart, aucune activité professionnelle sur la commune. Le premier projet dit « périmètre large » ouvrirait des droits à bâtir à l'ensemble des propriétaires, ce qui aurait permis potentiellement

l'arrivée de 90 personnes, soit le quasi-doublement de la population du hameau. On imagine aisément la flambée des prix ainsi que les difficultés d'aménagement du territoire qu'aurait dû gérer la commune de Cartigny, notamment en ce qui concerne la circulation dans le hameau (une route d'évitement était d'ailleurs prévue dans le plan initial) et la construction de lieux d'accueil pour les enfants résidants en âge de scolarité. C'est pourquoi la Commission d'aménagement du Grand Conseil, à juste titre, a décidé de restreindre le périmètre du déclassement de ce hameau.

Toutefois, si dans un premier temps elle a soumis à l'enquête publique le périmètre restreint ainsi décidé en se conformant à la notion de « au plus près des maisons », dans un second temps et en fonction d'un changement de majorité, la commission a décidé d'élargir le périmètre en décrétant un nouveau périmètre dit « variante C ».

Notre opposition concerne ce nouveau périmètre, dans la mesure où il ne respecte ni les critères énoncés précédemment, ni la lettre et le sens de la loi actuelle. C'est pourquoi nous proposerons, lors de la séance plénière du Grand Conseil, de revenir sur le dernier projet (« variante B ») mis à l'enquête publique qui limite le déclassement en respectant la loi.

En effet, sous prétexte de donner une certaine « respiration » aux maisons en offrant aux propriétaires une surface constructible de plus de 6 mètres tout autour de celles-ci, on augmente de manière disproportionnée leur droit à bâtir. Dès lors, on peut imaginer sans peine l'utilisation qui sera faite de ce droit dans la mesure où, aujourd'hui déjà, alors qu'on se trouve en zone agricole, de nombreuses constructions, transformations et rénovations ont été réalisées sans qu'aucune autorisation ne soit demandée.

Si par impossible le Grand Conseil venait à adopter le nouveau périmètre sorti des débats de la commission, il resterait, toutefois, un problème de procédure incontournable. En effet, l'alinéa 6 de l'article 16 LaLAT dispose que « le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi. S'il a apporté des modifications à celui-ci, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article ». Dans le cas présent et au niveau de la procédure, ce plan souffre de deux défauts majeurs qui devraient amener le Tribunal administratif à l'annuler en cas de recours.

Modification essentielle ou pas

En effet, selon la jurisprudence du Tribunal administratif (TA), en cas de modification essentielle d'un plan d'affectation du sol, la procédure d'adoption de celui-ci doit être recommencée *ab initio*.

a) Tel est le cas d'un plan localisé de quartier dont l'indice d'utilisation passe de 1,2 à 0,9 entre le préavis du Conseil municipal de la commune intéressée et la commune intéressée. Le Tribunal administratif ayant jugé que la modification était alors essentielle, la procédure aurait dû être recommencée *ab initio*, le plan localisé de quartier (PLQ) étant annulé (ATA du 30 mai 2000 joint en annexe).

Si le Tribunal administratif qualifie d'« essentielle et nécessitant à ce titre un réengagement de toute sa procédure d'adoption », une modification d'un projet de plan d'affectation du sol allant dans le sens du maintien de son périmètre, mais de l'abaissement de l'indice d'utilisation du sol (IUS) de 1,2 à 0,9, on imagine mal qu'il statue autrement d'une modification de plan allant dans le sens de l'exclusion d'une parcelle de son périmètre, l'IUS passant pour ce terrain de 0,6 à 0.

Tel est précisément le cas d'espèce. En effet, on rappellera que l'IUS des parcelles Bocion passe de 0,6 – taux usuel pour la zone 4B selon le concept du nouveau plan directeur cantonal - à 0 – IUS applicable à la zone agricole pour un non-agriculteur – selon que l'on considère ce taux dans sa version soumise au Conseil municipal pour préavis sous forme de délibération avec référendum facultatif et soumise à la première procédure d'opposition qui soumettait ces terrains au régime de la zone 4B protégée, ou que l'on prenne en compte ledit plan dans sa version soumise à la deuxième procédure d'opposition, sans nouveau passage formel au Conseil municipal, ces terrains ayant été, dans l'intervalle, exclus du périmètre et se retrouvant en zone agricole.

Par ailleurs, la première des versions citées du projet de plan « périmètre large » ne comprend pas de zone de développement (signifiant PLQ, contrôle des loyers, droit de préemption et taxe d'équipement), se bornant à prévoir l'intervention de la Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) en application de la loi sur la protection des monuments de la nature et des sites (LPMNS), alors que la deuxième version fait exactement le contraire.

De toute évidence, si le Tribunal administratif s'en tient à sa jurisprudence (et rien n'indique qu'il agisse autrement), ces modifications devraient être qualifiées d'essentielles et le plan devra être annulé. Par conséquent, le plan de zone préconisé par la majorité de la commission, pour des raisons ne serait-ce que de procédure, ne peut pas être adopté par le Grand Conseil, faute d'avoir suivi une procédure d'adoption régulière. En l'état, il y aurait lieu de le remettre à l'enquête publique.

Dans la foulée de ce qui vient d'être dit et d'un point de vue démocratique, le Conseil municipal ne s'est finalement jamais prononcé régulièrement, à savoir sous forme de délibération soumise à référendum facultatif, sur la version de ce plan que la majorité de la commission est prête à faire adopter par le Grand Conseil. L'article 16, alinéa 3, LaLAT est donc violé.

Pour toutes ces raisons, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir adopter le plan de zone dit « B » garantissant le respect de la loi cantonale actuelle et, le cas échéant, de renvoyer le tout en commission pour que l'ensemble des procédures administratives soit respecté.

Annexe : Arrêt du Tribunal administratif du 30 mai 2000

ANNEXES

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊT

DU

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 30 mai 2000

DAEL		
R 13 JUIN 2000		
P		5
1		6
2		7
3		8
4		9
		(11)

an*

dans la cause

Monsieur D. [REDACTED] B. [REDACTED]
représenté par Me [REDACTED] P. [REDACTED], avocat

et

ASSOCIATION [REDACTED]
représentée par Me [REDACTED] M. [REDACTED], avocat

contre

CONSEIL D'ETAT

et

ASSOCIATION [REDACTED]

ANNEXES

- 2 -

EN FAIT

1. Le 2 février 1994 le département des travaux publics et de l'énergie (devenu depuis lors le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, ci-après: DAEL) a été saisi d'une demande de renseignements émanant de particuliers, ayant pour objet l'édification de cinq immeubles d'habitation portant sur les parcelles nos 264, 799 et 470, feuille 11 du cadastre de la commune de Chêne-Bougeries (ci-après: la commune), sises en cinquième zone villa, développement 3 (art. 12 al. 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 - L 1 30).
2. Le 25 janvier 1995, le DAEL a répondu favorablement à cette requête, sous réserve de l'adoption d'un plan localisé de quartier (ci-après: PLQ) à établir non seulement sur les parcelles nos 264, 470 et 799, mais encore sur les parcelles nos 770, 771 et 779 feuille 11 du cadastre de la commune, également sises en cinquième villa, développement 3.
3. Le 12 avril 1996, le DAEL a mis au point un avant-projet de PLQ no 28728-511 prévoyant la construction de cinq immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée plus attique sur les parcelles nos 264, 470 et 799, perpendiculaires à la route de Chêne, ainsi que d'un immeuble de quatre étages sur rez-de-chaussée sur la parcelle no 779, sise en bordure de la route de Chêne. L'indice d'utilisation du sol pour l'ensemble des constructions projetées s'élevait à 1,2.
4. Par lettre du 3 juillet 1996, le Conseil administratif de la commune, sous la plume du maire, a approuvé le lancement de l'enquête publique relative au PLQ, en précisant que cela n'engageait pas la commune sur le préavis qui serait délivré en cours de procédure. A cet égard, seule la décision définitive du Conseil municipal pourrait clairement confirmer la décision communale.
5. L'enquête publique a eu lieu du 12 août au 25 septembre 1996.
6. Le 12 décembre 1996, le Conseil municipal de la commune de Chêne-Bougeries a décidé à l'unanimité de délivrer un préavis défavorable au projet.
7. Le libellé du préavis n'indiquait cependant pas les motifs et une réunion a dès lors été organisée entre le Conseil administratif, le service des études et plans d'affectation du DAEL (ci-après: le service) et les architectes responsables du projet, Messieurs [REDACTED] B [REDACTED] et [REDACTED] L [REDACTED], afin d'éclaircir les raisons à la base de ce préavis.

- 3 -

Du procès-verbal de cette séance, établi par les architectes précités, il apparaît que le Conseil municipal avait relevé que l'aménagement de l'accès pour les véhicules automobiles était problématique. Il manquait des places pour les visiteurs et la sécurité des piétons n'était guère assurée. Par ailleurs, la densité du projet avait été jugée trop élevée, des vis-à-vis de douze mètres semblant peu propices à l'habitation.

8. Par courrier du 29 janvier 1997, le chef du service s'est adressé à M. B. [REDACTED] en relevant que le procès-verbal précité ne pouvait être accepté, aucune des remarques ou observations émises par le service durant cette séance n'y ayant été reportée. Le service s'étant vu reprocher de n'avoir jamais eu de position claire sur le type d'aménagement à préconiser pour ce secteur, il était rappelé à M. B. [REDACTED] qu'il avait jugé opportun de ne pas modifier le projet initial, sinon sur des points mineurs, (modification des accès, position du bâtiment à front de la route de Chêne).
9. Selon une note du 5 février 1997, les architectes précités ont réétudié le projet de PLQ en prévoyant la suppression d'un immeuble (ce qui portait simultanément la densité de 1,2 à 0,9 et ramenait le nombre d'appartements de cinquante-deux à quarante-quatre), et en réaménageant la zone de l'entrée avec une rampe de garage avancée.
10. Selon courrier du 5 novembre 1997 adressé par le chef du service des études et plans d'affectation à Messieurs B. [REDACTED] et L. [REDACTED], la proposition de modification faite par ces derniers avait rencontré l'agrément du service. Ce dossier avait ensuite été soumis en consultation à la commission d'aménagement du Conseil municipal dont les remarques avaient été transmises aux architectes afin qu'ils puissent en tenir compte dans l'élaboration de leur projet. Dès lors, le service invitait ceux-ci à lui transmettre la nouvelle version du projet de PLQ, tenant compte de ces remarques, afin de pouvoir remettre à l'enquête publique le projet modifié, lequel serait ensuite soumis pour préavis au Conseil municipal de la commune de Chêne-Bougeries.
11. Par courrier du 12 décembre 1997, le Conseil administratif de la commune de Chêne-Bougeries, s'adressant au service des études et plans d'affectation, a pris note des modifications envisagées par les architectes, qui semblaient répondre aux remarques formulées par le Conseil administratif et la commission d'aménagement de la commune.
12. La comparaison entre le PLQ dans sa version au 12 avril 1996 et dans sa version modifiée au 12 janvier 1998 mettait principalement en évidence la suppression de l'un des trois petits immeubles situé à l'ouest du périmètre concerné, la suppression des attiques sur quatre des cinq

- 4 -

immeubles restants, ainsi qu'une nouvelle conception de l'accès au garage souterrain pour le groupe d'immeubles principal.

13. Par courrier du 14 janvier 1998, le service a envoyé au Conseil administratif de la commune un exemplaire du projet tel que modifié le 12 janvier précédent, en priant cette autorité de confirmer que le plan modifié satisfaisait aux remarques exprimées par le Conseil municipal et qui l'avait conduit à émettre un préavis défavorable à l'encontre du projet initial. De cette façon, il serait possible d'engager la procédure d'opposition dans les meilleurs délais.
14. En réponse, le Conseil administratif de la commune a fait savoir le 20 avril 1998 au DAEL que le projet remanié avait été présenté à la commission d'aménagement sans susciter d'importantes remarques "si ce n'est quant à l'opportunité de maintenir une construction sur l'accès de la parcelle côté Grange-Canal et une réflexion plus détaillée sur le bâtiment B, en front de la route de Chêne, en ce qui concernait les places de parking dévolues aux activités indépendamment des logements, ainsi que la position des rampes d'accès pour un éventuel parking en sous-sol". Le DAEL était prié de faire parvenir au Conseil administratif de la commune des précisions sur ces surfaces de parking, avant d'engager la procédure d'opposition.
15. Par télécopie du 9 avril 1998, dont copie a été adressée au DAEL, les architectes responsables se sont adressés à la conseillère administrative de la commune déléguée à ce projet, afin de l'informer que le chef du service des études et plans d'affectation était toujours en attente du rapport écrit du préavis communal (sic).

Ils se sont également adressés au président du DAEL, par courrier du 24 avril 1998, en relevant d'une part les difficultés rencontrées au cours des six années de la procédure et en se plaignant également du fait que la conseillère administrative déléguée n'avait toujours pas rédigé le rapport communal nécessaire.
16. Le 28 avril 1998, le service s'est adressé au Conseil administratif de la commune en précisant que la réalisation des accès telle que souhaitée par le Conseil municipal impliquait nécessairement la démolition des bâtiments nos 346 et 347, ce dernier pouvant être reconstruit légèrement en retrait par rapport à son emprise actuelle. En ce qui concerne le bâtiment B, celui-ci ne faisait pas l'objet d'un projet abouti, contrairement à l'arrière du périmètre. Il était en outre prévu un garage souterrain qui serait accessible depuis le chemin Puthon. L'emplacement exact de la rampe devrait être étudié de manière plus précise dans le cadre de la requête en autorisation de construire définitive. De même,

- 5 -

la proportion entre les places destinées aux futurs habitants et celles destinées aux activités seraient définies, dans le cadre de la mise au point d'un projet définitif.

17. En réponse à la lettre que lui avait adressée les architectes le 24 avril 1998, le président du DAEL leur a fait savoir le 7 mai suivant que ses services avaient reçu l'accord du Conseil administratif de la commune à propos des modifications apportées au projet de PLQ et que rien ne s'opposait désormais à l'ouverture de la procédure d'opposition qui interviendrait très prochainement.
18. Le 16 juin 1998, l'association [REDACTED], l'association [REDACTED] et Monsieur [REDACTED] B [REDACTED] ont formé opposition au projet de PLQ. Parmi les arguments développés par l'association [REDACTED] et M. [REDACTED] B [REDACTED], figure la violation de leurs droits d'être entendus et de leurs droits politiques, le projet n'ayant pas été remis à l'enquête publique, suite aux modifications qui y avaient été apportées au cours de la procédure.
19. Par arrêtés du 25 novembre 1998, le Conseil d'Etat a rejeté les oppositions en relevant notamment que le préavis des communes en matière de plans localisés de quartier n'avait qu'une valeur consultative qui ne liait pas le Conseil d'Etat. L'issue d'un éventuel référendum contre un préavis positif était en tout état sans incidence directe sur le sort du plan, et le droit de vote des citoyens et, en particulier, celui des opposants n'était dès lors pas compromis. Au demeurant, les modifications apportées au plan en cours de procédure paraissaient mineures. Elles n'étaient du moins pas importantes au point de justifier une remise à l'enquête publique du projet, sauf à créer un précédent susceptible de retarder, voire de paralyser de façon générale les procédures d'adoption des plans d'affectation du sol.
- Par arrêté séparé pris à la même date, le Conseil d'Etat a adopté le PLQ 28728A-511.
20. L'association [REDACTED] et M. [REDACTED] B [REDACTED] ont recouru contre ces arrêtés respectivement le 4 mars et le 1er mars 1999. Il sied de préciser que, suite à une erreur de la chancellerie d'Etat, l'arrêté du 25 novembre 1998 n'avait pas été notifié aux opposants et ne leur a par conséquent été envoyé que le 27 janvier 1999, accompagné d'une lettre du président du DAEL.

L'association [REDACTED] a conclu à l'annulation des arrêtés du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998, rejetant son opposition et adoptant le PLQ n° 28728A-511. Son argumentation sera reprise ci-après en tant que de besoin.

- 6 -

21. Dans son écriture du 1er mars 1999, M. B. [REDACTED] a simplement déclaré faire "recours contre la lettre de M. Laurent Moutinot du 27 janvier 1999. Les motifs sont les mêmes que ceux invoqués précédemment".
22. Par courrier du 9 mars 1999, la juge chargée de l'instruction du dossier a demandé à M. B. [REDACTED] de lui faire parvenir un acte de recours conforme aux exigences de la loi, sous peine d'irrecevabilité de ce dernier.
23. Dans le délai imparti, M. B. [REDACTED], cette fois représenté par son avocat, a complété son recours en précisant que ce dernier était dirigé contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998, et en concluant à l'annulation de ce dernier.

Le département avait entièrement revu son projet en supprimant un bâtiment, en diminuant le nombre d'étages, en supprimant des jardins privatifs et en instruisant la réalisation d'un nouvel immeuble en lieu et place de l'ancien bâtiment no 343. Il ne s'agissait pas de modifications mineures; la DAEL avait simplement cherché à éviter la procédure de consultation de la commune qui aurait pu donner lieu éventuellement à une votation populaire. L'importance de la votation sur la Garantie rejetée par 60 % des votants de la commune de Chêne-Bougeries montrait qu'il ne s'agissait pas d'une hypothèse d'école.

24. Le 29 avril 1999, le DAEL a répondu aux recours. S'agissant de M. B. [REDACTED], son recours devait être déclaré irrecevable, car il était dirigé contre une simple lettre du président du DAEL, ne contenant ni conclusion, ni motif, ni exposé des moyens de preuve. L'écriture subséquente du 30 mars 1999 devait être considérée comme un recours formé tardivement contre l'arrêté du 25 novembre 1998.

S'agissant du prétendu non-respect de la procédure de mise à l'enquête publique, le DAEL a repris l'argumentation contenue dans l'arrêté litigieux. Il a ajouté que les projets de plans localisés de quartier étaient très fréquemment modifiés suite au préavis du Conseil municipal d'une commune, sans pour autant que la nouvelle version fasse l'objet d'un nouveau préavis, voire soit remise à l'enquête publique, ce qui dans la pratique n'était le cas que si une modification fondamentale du projet était intervenue. S'agissant du droit d'être entendu, les habitants de la commune avaient l'occasion, suite à l'enquête publique initiale et au préavis du Conseil municipal, de se prononcer à l'occasion de la procédure d'opposition. S'agissant d'un préavis municipal négatif, le Tribunal fédéral avait jugé que le référendum ne pouvait s'exercer contre une décision négative, à moins que le droit cantonal le prévoie expressément (ATF PILLET du 15 novembre 1978, non publié).

- 7 -

25. Lors du transport sur place auquel les parties ont été convoquées le 6 octobre 1999, il a notamment été souligné par le DAEL que le projet de PLQ modifié n'avait pas fait l'objet d'un nouveau préavis de la part du conseil municipal, mais que de nombreux contacts avaient eu lieu avec la conseillère administrative déléguée.
26. Les parties ont été entendues le 9 novembre 1999 en audience de plaidoirie, où elles ont repris les arguments déjà évoqués.

EN DROIT

1. a. L'article 60 lettre b LPA a la même portée que l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - RS 173.110; ATA B. du 19 octobre 1993).

Le Tribunal administratif applique donc les dispositions cantonales sur la qualité pour agir à la lumière de la jurisprudence fédérale relative à l'article 103 lettre a OJ (ATA Association 1816 du 7 septembre 1993).

b. Une association peut recourir soit pour la défense de ses propres intérêts, soit pour la défense des intérêts de ses membres, si ses statuts prévoient un tel but et si un grand nombre de ses membres ont eux-mêmes la qualité pour agir (ATF 121 II 39 consid. 2d/aa p. 46; 120 Ib 59 consid. 1a p. 61; 119 Ib 374 consid. 2a/aa p. 376).

Ces considérations présupposent cependant que l'association en cause possède la personnalité juridique (ATF 114 Ia 456; ATF 104 Ib 318; MOOR, Droit administratif, vol. II, 1991, p. 421; A. GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 904; KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, nos 1966 et 1985; la doctrine citée ne faisant, à juste titre, pas de différence, sur ce point, entre le recours de droit public et le recours de droit administratif).

c. En l'espèce, l'association [REDACTED] a la personnalité juridique et a pour but la défense des intérêts de ses membres, qui sont des riverains dudit chemin. En tant que voisins du périmètre concerné par le PLQ, ils auraient eux-mêmes la qualité pour recourir (ATA M. du 9 décembre 1997 et réf. cit.), qu'il faut par conséquent reconnaître à l'association.

d. Quant à M. B. [REDACTED], il a également qualité pour recourir en sa qualité de voisin.

- 8 -

e. S'agissant du recours déposé par ce dernier contre la lettre du chef du DAEL du 27 janvier 1999, ce serait faire preuve de formalisme excessif que de le déclarer irrecevable, comme le suggère l'autorité intimée. Il tombe en effet sous le sens que l'objet du litige n'était point cette lettre, mais l'arrêté qui l'accompagnait, lequel écartait l'opposition précédemment déposée par le recourant. C'est au demeurant dans la perspective de permettre à ce dernier de réparer une simple informalité que le tribunal de céans lui a donné un délai, suivant en cela sa pratique relativement souple en matière de recevabilité des recours déposés par des personnes non assistées d'un mandataire professionnellement qualifié.

f. En outre, interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours de M. B. [REDACTED] et de l'association [REDACTED] sont recevables (art. 56 A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre, 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 lit. a LPA).

g. Se rapportant par ailleurs à des faits connexes, ils seront joints (art. 70 al. 1 LPA; ATA Grand et consorts du 16 mai 2000).

2. a. Le Conseil d'Etat peut, au fur et à mesure des besoins, adopter, modifier ou abroger des plans localisés de quartier en vue d'assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires (art. 1 al. 1 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 - LEXT - L 1 40).

Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique dont le projet localisé de quartier doit faire l'objet (art. 5 al. 1 LEXT), le département transmet à la commune concernée le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours, à compter de la réception des observations recueillies à l'occasion de l'enquête publique et transmises par le département. Son silence vaut approbation sans réserve (art. 5 al. 3 LEXT).

La modification d'un plan est soumise à la même procédure que son adoption (art. 6 al. 11 LEXT).

Ces règles sont reprises telles quelles par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LZD - L 1 35; cf notamment l'art. 6 LZD).

b. Le PLQ prévoit notamment le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies; dans tous les cas il est tenu

- 9 -

compte de la protection du cadre de vie. Il prévoit également le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire (art. 3 al. 1 let. a et b LExt). Le département peut admettre qu'un projet de construction s'écarte légèrement du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie (art. 3 al. 2 LExt). Ces dispositions sont reprises telles quelles par l'article 3 LZD. Le tribunal de céans a eu plusieurs fois l'occasion de préciser à leur sujet que "le PLQ définit de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'il fixe. Il n'existe ainsi aucune zone d'attente ou aucun espace indéterminé qui serait susceptible d'être complété ou défini ultérieurement" (ATA S.I. villa L. du 26 avril 1994).

c. Le tribunal de céans a déjà jugé que le déplacement d'un bâtiment d'un mètre était une modification mineure d'un PLQ (ATA Mercun du 12 janvier 1993), que la création d'un parking souterrain reposait valablement sur la dérogation de l'article 3 alinéa 2 LEXT en raison de l'intérêt général que cela représentait, mais qu'en revanche la création de locaux de travail dans le sous-sol d'un immeuble ne pouvait être considéré comme une mise au point technique du dossier (ATA Berdugo du 3 octobre 1990 in SJ 1992 p. 514).

Selon le Tribunal fédéral, on ne peut considérer que toute modification d'un projet de plan consécutif à une première enquête publique doit être soumise aux mêmes formalités que le projet lui-même, à moins d'avoir affaire à une modification essentielle du premier projet, qui devrait être assimilée à un projet nouveau (ATF 98 Ia 475 consid. 2a p. 478).

3. a. L'argumentation de l'autorité intimée concernant le grief relatif à la violation de la procédure d'adoption du PLQ fait, pour l'essentiel, abstraction des dispositions légales précitées sur la procédure d'adoption d'un PLQ.

Certes, on pourrait relever qu'en l'occurrence, la commune a eu l'occasion de rendre un préavis et que, dans le cadre de l'adoption du PLQ, les modifications de ce dernier consécutives audit préavis n'entraîneraient pas l'obligation de soumettre à nouveau le projet de PLQ à la commune. Dans cette perspective, la règle des articles 6 alinéa 11 LZD et 5 alinéa 11 LEXT ne devrait être appliquée qu'à l'occasion de la modification d'un PLQ déjà précédemment adopté et entré en force.

Une telle interprétation contredirait le but de la loi, qui est de permettre à l'autorité communale et à la population concernée de se prononcer non pas seulement sur la première version d'un PLQ, mais de pouvoir également faire valoir leurs observations lorsque la portée de ce

- 10 -

dernier est appelée à changer, quel que soit le moment ou la phase de la procédure. Ce qui est en réalité déterminant - l'autorité intimée le souligne d'elle-même -, c'est l'ampleur des modifications que le PLQ, encore sous forme de projet ou déjà entré en force, doit subir (ATF 98 Ia 475 précité).

b. A cet égard, la question de savoir si, lors d'une deuxième mise à l'enquête publique, le projet modifié de PLQ aurait cette fois recueilli un préavis favorable de la commune et si, dans cette hypothèse, un référendum aurait été lancé contre ce dernier, n'a pas à être tranchée, à supposer qu'elle puisse l'être. Il paraît improbable que l'autorité intimée ait la faculté de décider dans quel cas la population communale doit ou non conserver la possibilité de demander un référendum. L'argumentation de l'intimée tombe en outre à faux, dès lors que le droit de demander le référendum ne dépend pas du contenu du préavis, contrairement à l'opinion qu'elle croit pouvoir tirer de la jurisprudence fédérale (T. TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, 1988, p. 245).

c. En l'espèce, le premier projet de PLQ s'est heurté à un préavis négatif voté à l'unanimité par le Conseil municipal de la commune de Chêne-Bougeries. Pour tenir compte des critiques émises par cette autorité, s'agissant notamment de la trop forte densité des constructions, les architectes chargés du projet et le DAEL ont supprimé un bâtiment de quatre étages avec attique et ont supprimé les attiques des bâtiments restants. On ne saurait parler à cet égard de modifications mineures du projet de PLQ, tant il est vrai qu'inversement, la création d'un immeuble non prévu par un PLQ ne saurait en principe, surtout lorsque les bâtiments sont peu nombreux, être considéré comme une mise au point technique du dossier. Le fait que cette modification soit apparemment conforme aux vœux du Conseil municipal de la commune ne pouvait par conséquent dispenser le DAEL de demander à cette autorité de rendre un nouveau préavis.

Il convient encore de noter que le projet de PLQ dans sa version au 12 janvier 1998, laisse en suspens la question de l'endroit précis où se situera la sortie de l'un des deux garages souterrains. Or, selon la lettre de l'article 3 LEXT, le PLQ doit notamment prévoir les voies de communication. Le PLQ était donc encore incomplet sur une question importante et le DAEL ne pouvait à cet égard se dispenser au moins de requérir l'avis du Conseil municipal.

Contrairement à ce qu'affirme l'intimée, la solution consistant à soumettre à nouveau à l'enquête publique ab initio les modifications apportées à un projet de PLQ, ne risque pas d'alourdir de manière générale la

- 11 -

procédure d'adoption d'un PLQ, car une telle exigence ne concerne que les cas dans lesquels des modifications essentielles sont apportées au projet.

La correspondance échangée en 1997 et 1998 entre le DAEL, les architectes et le Conseil administratif de la commune de Chêne-Bougeries (en particulier la lettre du DAEL du 5 novembre 1997) indique au demeurant de façon évidente que l'autorité cantonale elle-même avait conscience de ne pouvoir poursuivre la procédure d'adoption du projet de PLQ sans avoir obtenu un nouveau préavis de la commune. Les contacts qui ont été entretenus avec le Conseil administratif, autorité distincte du Conseil municipal et susceptible d'entretenir une vision très différente de l'aménagement de la commune, ne sauraient suffire à réparer le vice de procédure relevé ci-dessus.

4. Les arrêtés litigieux du Conseil d'Etat devront pour cette raison être annulés, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants. Cette annulation entraînera celle du PLQ n° 28728-511, adopté de manière irrégulière.

Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument.

Une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée à chacun des recourants, à la charge de l'Etat de Genève.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés les 1er et 4 mars 1999 par Monsieur [REDACTED] B [REDACTED] et l'association [REDACTED] contre les arrêtés du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998 rejetant leurs oppositions;

préalablement :

ordonne leur jonction;

au fond :

les admet;

annule les arrêtés du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998 rejetant les oppositions de Monsieur [REDACTED] B [REDACTED] et de l'association [REDACTED];

- 12 -

annule l'arrêté du Conseil d'Etat
du 25 novembre 1998 adoptant le plan localisé de quartier
n° 28728A-511;

dit qu'il n'est pas perçu
d'émolument;

alloue aux recourants une indemnité
de CHF 1'500.- chacun, à la charge de l'Etat de Genève;

communique le présent arrêt à Me
P. [REDACTED], avocat de M. B. [REDACTED], à Me
M. [REDACTED], avocat de l'association [REDACTED]
[REDACTED], au Conseil d'Etat, soit pour lui le département de
l'aménagement, de l'équipement et du logement, ainsi qu'à
l'association [REDACTED].

Siégeants : M. Schucani, président, M. Thélin, Mmes
Bonnefemme-Hurni, Bovy, M. Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le vice-président :

V. Montani

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le - 8 JUIN 2000

la greffière

Mme M. Oranci

