

Date de dépôt: 20 février 2006

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 Puplinge (création d'une zone de développement 4B, d'une zone de développement 4B protégée et de deux zones 4B affectées à de l'équipement public situées au chemin de la Brenaz et à la rue de Fremis)

Rapport de M. Louis Serex

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a étudié ce projet de loi dans ses séances des 14 et 21 décembre 2005 sous la présidence de M. Gabriel Barrillier, en présence de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du Département du territoire (DT) et de M^{me} Bojana Vasiljevic-Menoud, directrice adjointe de l'aménagement (DT), et M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, juriste (DT). Le procès-verbal était tenu par M^{me} Delphine Binder.

I. Buts de la modification des limites de zones à Puplinge

Ce projet de loi, déposé par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2005, fait suite à la motion 1424 votée par le Grand Conseil demandant, entre autres, au Conseil d'Etat « *d'étudier la possibilité de réaliser des logement, et le cas échéant, les équipements publics et autres en découlant, sur le territoire de la commune de Puplinge, dans le périmètre délimité par la route de Jussy, la route de Puplinge, la rue de Graman et la route des Broillets* ».

Dans les années 1970, puis 1980, deux nouveaux quartiers ont été créés le long de la route de Jussy laissant « une dent creuse » en zone agricole. Depuis ce développement, la population de Puplinge a considérablement progressé passant de 600 à 2150 habitants en 30 ans. Ce périmètre, bien que soumis au régime de la zone agricole, se prête à la construction de logements tant par sa situation au sein d'un site urbanisé, que par les infrastructures en présence. Les déclassements demandés permettraient de construire de 150 à 175 logements, notamment pour les habitants de la commune. A la requête de la commune, il a été prévu une zone affectée à de l'équipement public en vue d'y construire une salle communale, un parking souterrain et un centre de voirie (clause d'utilité publique le moment venu).

Il est précisé, dans l'exposé des motifs, que ce projet d'extension de la zone 4B de développement et création d'une zone 4B affectée à de l'équipement public ne constitue en aucune façon une alternative à l'urbanisation des secteurs voisins dits « PAC Mon-Ideé-Communaux d'Ambilly ».

Ce projet de loi a fait l'objet d'un préavis favorable du Conseil municipal le 2 juin 2005 par 11 oui et 2 abstentions.

II. Discussions et audition

Une vive discussion a eu lieu durant les deux séances au sujet, d'une part du prix du terrain en zone de développement qui pourrait être limité à 100 F le m² et, d'autre part de l'étendue du périmètre du déclassement demandé par la motion qui devrait, selon certains commissaires, aller au-delà de la seule « dent creuse » et englober aussi la pointe de terrain située au sud du village.

S'agissant d'une prétendue directive fixant le prix du terrain à 100 F le m² en zone de développement, le conseiller d'Etat en charge du Département du territoire (DT) garantit que le vote de ce projet de loi ne marquera pas l'instauration d'une pratique en matière de contrôle du prix du terrain. Il est en outre précisé qu'aucune directive n'existe à ce sujet qui engagerait l'administration. Cette question cardinale fera d'ailleurs l'objet d'un large échange de vues et de propositions éventuelles par les deux départements concernés, à savoir le Département du territoire (DT) et le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI). L'interprétation de la motion 1424 donne lieu à des divergences entre les commissaires. Certains estiment que le déclassement aurait dû être beaucoup plus large que celui proposé. Une partie des commissaires et le département sont favorables à un développement mesuré des villages, selon le plan directeur cantonal. Ce n'est pas l'avis d'autres commissaires qui estiment qu'il sera difficile de sortir de la

crise du logement sans urbaniser autour des villages et sans multiplier de trop petites opérations comme c'est le cas actuellement. L'étendue du périmètre à déclasser a d'ailleurs fait l'objet d'une audition d'un ancien député M. Jean-Claude Dessuet, qui aurait souhaité que l'on aille plus loin, notamment à l'ouest du village, compte tenu de l'aménagement futur de ce secteur.

En fin de compte, aucun des commissaires n'a souhaité suspendre l'examen de ce projet de loi qui doit permettre de construire les logements faisant cruellement défaut dans la commune.

III. Traitement de l'opposition

Par lettres séparées des 16 novembre, 21 novembre, 7, 11 et 12 décembre 2005, adressées soit au Conseil d'Etat, soit au département cantonal dont dépend la Direction de l'aménagement du territoire, l'Association Pro Natura, MM. Reinhold Stephan, Lila Dhami, Charles Mihalka, Claudiane Lanz, Geneviève et Claude Chauvet ont déclaré former opposition à ce projet de loi.,

Conformément à l'article 16, alinéa 5 LaLAT¹, 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 pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication. De même, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont également qualité pour recourir (art. 35, al. 3, LaLAT).

Propriétaires de terrains voisins, jouxtant le périmètre de la zone de développement 4B créée par le plan visé à l'article 1 du projet de loi litigieux, les opposants disposent de la qualité pour agir, tout comme l'association à but idéal Pro Natura, qui répond aux critères définis par les articles 16, alinéa 5, et 35, alinéa 3, LaLAT précités. Bien qu'adressées au département et non au Conseil d'Etat (à l'exception du courrier de l'Association Pro Natura, correctement adressé), comme le prévoit l'article 16, alinéa 5 précité, les oppositions ont néanmoins été formées en temps utile en vertu de l'article 64, alinéa 2, LPA. En effet, elles ont été envoyées à une autorité, certes incompétente, mais dans le délai légal 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).

30 jours dès la première publication. Dès lors, les oppositions sont recevables à la forme.

Toujours à la forme, il est encore observé que les opposants invoquent des griefs qui, pour l'essentiel, se recoupent et portent sur un complexe de faits identiques. Il se justifie, par conséquent, de procéder à une jonction des causes, conformément à l'article 70 LPA².

Au fond, il convient de rappeler que les autorités cantonales et communales sont tenues d'appliquer les principes et les objectifs du Plan directeur cantonal (ci-après PDC), notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes au PDC et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11A, al. 1, LaLAT).

Ce dernier, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, préconise, à son chiffre 2.3, 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 à certaines conditions. A son chiffre 2.12, il recommande de densifier les zones à bâtir actuelles de manière diversifiée, notamment en créant, aux abords de l'agglomération, de nouveaux quartiers d'affectations mixtes par extension dans la zone agricole en continuité avec la structure urbaine.

Le principe d'une densification par le classement en 3^e ou 4^e zone de parcelles libres de construction ou peu bâties, d'une certaine dimension, sises en zone à bâtir ou dans l'extension de celle-ci, en particulier pour permettre une évolution raisonnable des villages (cf. chiffre 3.9 du concept de l'aménagement cantonal du PDC) est un objectif de longue date, qui figurait déjà dans le PDC de 1989. Cet objectif a donc été repris par le PDC actuel et est reconnu par une jurisprudence constante comme étant parfaitement conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire et à ses principes³.

Les zones de développement visent au premier chef « *la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante* »⁴. Elles sont également vouées à « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* », soit de « *dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de*

² Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; ci-après LPA).

³ Cf. notamment ATF du 29.11.2001, cause 1P.444/2001, cons. 3 b) bb), p. 18 ; cf. également ATA ATF du 31.05.2005, cause 1A.124/2004, confirmant l'ATA du 6.04.2004, cause A/1278/2003.

⁴ Les zones de développement dans le canton de Genève, Alain Maunoir, Etudes et documents, 1999, p. 14.

logements à caractère social »⁵. La délivrance d'autorisations de construire y est, en principe, subordonnée à l'adoption préalable de plans localisés de quartier (ci-après : PLQ)⁶. Ces derniers participent « *d'une politique générale de densification de la zone à bâtir qui ressort clairement du plan directeur cantonal et qui correspond à un double intérêt public : d'une part, elle permet de ne point amputer davantage l'aire agricole déjà insuffisante*⁷, conformément à l'article 3 alinéa 2, lettre a, LAT⁸; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise »⁹, laquelle a pris une ampleur considérable, ce que ne contestent pas, à juste titre, les opposants.

La situation sur le marché du logement est, en effet, de plus en plus tendue : en 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2005 est en baisse. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,19% au 1^{er} juin 2005, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

Les besoins en logement sont bien établis, puisqu'ils ont été estimés par le PDC de 2001 à 32 000 sur 20 ans, soit au minimum 1600 logements à construire par année.

Le projet de loi litigieux s'inscrit pleinement dans le cadre de la mise en œuvre du PDC. En effet, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi litigieux, la commune de Puplinge comprend, au sein de son village, un grand espace, inséré entre deux zones de construction déjà développées. Ce périmètre, bien que soumis au régime de la zone agricole, se prête très bien à la construction de logements tant par sa situation au sein d'un site urbanisé, que par les infrastructures en présence.

C'est la raison pour laquelle le Grand Conseil a fait usage du droit d'initiative que lui confère l'article 15A, alinéa 5, LaLAT en adoptant, le 30 mai 2002, une motion demandant à l'autorité exécutive cantonale compétente l'élaboration du projet de loi litigieux. La modification de la zone agricole par la création d'une zone de développement 4B permettra de

⁵ MGC 1972, p. 412.

⁶ Cf. art. 2 al. 2 LGZD.

⁷ Ibidem.

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700).

⁹ ATF du 9.10.1990, Association de sauvegarde des Mouilles c/ Conseil d'Etat genevois, cons. 3b, p. 7 et 9.

développer des logements notamment pour les habitants de la commune. Il est vrai que le projet de loi litigieux ne fixe pas l'indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) applicable au périmètre de la zone de développement 4B créée par le projet de loi litigieux. Cet IUS sera déterminé de façon précise lors de l'élaboration d'un PLQ. Néanmoins, si l'on considère l'IUS de 0.6, préconisé par le concept du PDC pour les zones de développement 4B, cette zone représente un potentiel de 150 logements, ce qui n'est pas négligeable.

L'Association Pro Natura fait grief à ce projet de loi de ne prévoir aucune compensation en matière de zone agricole, « *alors que tout déclassement de zone agricole devrait en bénéficier* ».

Il n'y a, cependant, pas lieu d'opérer une compensation simultanée de terrains agricoles, ce que n'exige aucunement la fiche n° 3.12 du schéma directeur du PDC relative aux compensations. Cette dernière n'oblige pas non plus le Grand Conseil à tenir une liste des compensations agricoles, qui indiquerait notamment la compensation prévue pour chaque déclassement. Comme l'indique ce document, les compensations en cas d'atteinte à la zone agricole « *peuvent être de plusieurs sortes : en faveur de l'agriculture, en faveur de milieux naturels, en faveur de la création d'espaces verts ou du maintien de milieux favorables à l'environnement en ville* ». C'est dire que la perte de terrains agricoles ne doit pas nécessairement être compensée par la création de surfaces du même type, mais peut faire l'objet d'autres mesures équivalentes. A ce titre, la « *création d'espaces verts* » et la « *mise en valeur et l'aménagement de pénétrantes de verdure* » figurent parmi les « *actions sur le territoire pouvant faire office de compensations* ».

En l'espèce, l'exposé des motifs précise expressément qu'en application de l'article 22 de la loi sur la promotion de l'agriculture (M 2 05) ainsi que de l'article 35 du règlement d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture (M 2 05.01), le déclassement de la parcelle N° 1597 fera l'objet de compensations financières.

Pour le reste, les opposants invoquent de prétendues difficultés de protection de sites, d'accès, de circulation, de transports publics actuellement inadaptés, des problèmes de protection de l'air, de bruit, d'infrastructures communales trop chères, d'arbres à abattre, ainsi que d'éventuelles difficultés sociales liées à la possible construction de HLM, tous inconvénients qui découleraient de l'adoption du projet de loi litigieux.

Ce faisant, les opposants omettent de prendre en compte la nature juridique exacte du plan visé à l'article 1 de la loi querellée, qui consiste en un plan d'affectation général, et non pas une planification de détail. En d'autres termes, ce plan ne fait que déterminer la destination générale des

terrains en cause, sans préjuger de la solution urbanistique de détail qui sera finalement retenue par le PLQ appelé à mettre en œuvre les objectifs de cette zone. C'est pourtant dans le cadre de cette planification spéciale que seront fixés les éléments essentiels de la solution urbanistique qui sera finalement retenue pour l'aménagement du secteur. Ces éléments (implantation, gabarit et destination des futurs immeubles, tracé des voies de communication, parking, accès à un éventuel garage souterrain, végétation à sauvegarder et à créer, etc.), sont seuls déterminants pour pouvoir se prononcer véritablement sur la pertinence des griefs invoqués par les opposants. C'est la raison pour laquelle le Tribunal administratif considère, de manière générale, que ces griefs sont en principe irrecevables dans le cadre de la planification générale¹⁰.

Cela étant, il convient d'observer que la Commission des monuments, de la nature et de sites a délivré un préavis favorable à la modification des limites de zones proposée. Quant à la commission d'urbanisme, elle souhaiterait même la création d'une zone de développement 4A, qui permettrait des constructions plus denses que celles envisageables en zone de développement 4B. C'est dire que rien ne permet à l'autorité intimée de supposer que, dans le cadre de l'élaboration des PLQ appelés à matérialiser les objectifs du plan de la zone de développement 4B visée à l'article 1 du projet de loi litigieux, des difficultés insurmontables, susceptibles de remettre en cause le bien-fondé même de cette zone, vont se poser. Les opposants se contentent d'ailleurs d'assertions toutes générales, sans démontrer – et pour cause – ces inconvénients.

Pour ces motifs, les oppositions doivent être rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

IV. Votes

Les votes ont été les suivants :

Entrée en matière : unanimité (2 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG, 2 S, 1 Ve)

Titre et préambule : un député propose un amendement, à savoir la création d'une zone 4B protégée (suppression du terme « développement »). Cet amendement est refusé par 9 non (2 R, 2 PDC, 1 L, 1 MCG, 1 Ve, 2 S) contre 2 oui (2 L) et une abstention (1 UDC)

Art. 1^{er} Approbation : unanimité (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG, 2 S, 1 Ve)

¹⁰ ATA du 22.11.2005, cause A/222/2005 – GC, cons. 7 p. 14 et 15.

Art. 2 Degré de sensibilité : unanimité (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG, 2 S, 1 Ve)

Art. 3 Traitement des oppositions Le texte est le suivant : « Les oppositions à la modification des limites de zones créées par le plan visé à l'alinéa 1 formées par M^{me} Claudine Lanz, M. et M^{me} Claude Chauvet et M. Charles Milhaki sont rejetées pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi. Cet article est accepté à l'unanimité (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG, 2 S, 1 Ve)

Art. 4 Dépôt : unanimité (2 R, 3 L, 1 PDC, 2 UDC, 1 MCG, 2 Ve, 3 S)

Vote de l'ensemble du projet de loi : à l'unanimité des quatorze députés présents (2 R, 3 L, 1 PDC, 2 UDC, 1 MCG, 2 Ve, 2 S).

La commission d'aménagement du canton vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de voter ce projet de loi. Suit le projet de loi voté.

Projet de loi (9687)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone de développement 4B, d'une zone de développement 4B protégée et de deux zones 4B affectées à de l'équipement public situées au chemin de la Brenaz et à la rue de Fremis)

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

Art. 1 Approbation

¹ Le plan N° 29392-532, dressé par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 9 février 2004, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone de développement 4B, d'une zone de développement 4B protégée et de deux zones 4B affectées à de l'équipement public) situées au chemin de la Brenaz et à la rue de Fremis, est approuvé.

² Le plan de zones annexé à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifié en conséquence.

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre des zones créées par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

L'opposition à la modification des limites de zones formée par l'Association Pro Natura, MM. Reinhold Stephan, Lila Dhami, Charles Mihalka, Claudiane Lanz, Geneviève et Claude Chauvet sont rejetées, dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4

Un exemplaire du plan N° 29377A-525 susvisé certifié conforme par la présidence du Grand Conseil est déposé aux archives d'Etat.

ANNEXE

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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

Direction de l'Aménagement du Territoire

Service des Etudes et Plans d'Affectation

PUPLINGE

Feuille Cadastrale 18, 21, 22





Parcelles N° : 1404, 1597, 1198 part.,
1459 part., dp com.1677
part.,1783 part., 1786 part.

dp 1683 part., 1734 part.

253 part.,930 part.,1140
part., 1145 part., 1427 part.,
1464 part., 1467
part.,1575 part., dp com.
1683 part., 1774 part.,
1778 part., dp 1779 part.

Modifications des limites de zones

situées entre la route de Jussy, la rue de Fremis et la
rue de Graman, ainsi qu' au chemin de la Brenaz

-  Zone préexistante
-  Zone de dév.4B DS OPB II
-  Zone 4B prot. DS OPB II
-  Zone 4B affectée à de l' équipement public DS OPB II

PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Grand Conseil le...

Echelle 1 / 2500		Date	12.02.2004
		Dessin	MR
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Zone 4B affectée à l'équip.pub.	04.10.04	MR
	Numéro parcelle	04.02.05	

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
36 00 03	PLG
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
532	
Archives Internes	Plan N°
	29392
CDU	Indice
7 1 1 . 6	

