

*Date de dépôt : 6 mai 2008*

## **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 Thônex (création d'une zone de développement 3 et de zones des bois et forêts au lieu-dit « Les Communaux d'Ambilly »)**

### **Rapport de M. Christophe Aumeunier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Thônex (création d'une zone de développement 3 et de zones de bois et forêts au lieu dit « Les Communaux d'Ambilly ») a été renvoyé à la Commission de l'aménagement. Ce projet de loi a été examiné lors des séances des 20 février, 27 février, 5 mars, 19 mars, 2 avril, 9 avril et 16 avril 2008 sous la présidence de M. Alain Etienne. Le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M. Cédric Chatelanat. Ces séances ont été suivies partiellement ou complètement par M. le conseiller d'Etat Robert Cramer, M<sup>me</sup> Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement, M<sup>me</sup> Rachel Kabengele, juriste, M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, unité juridique, M. René Spahr, M. Alain Wyss, directeur du Service de la planification des eaux, M. Philippe Daucourt, directeur des plans d'affectation et requêtes, M. Léonard Verest, chef de la planification directrice et grands projets, M. Jacques Moglia, chef du service des plans d'affectation, qui sont, ici, remerciés de leur précieux concours.

## Préambule

Le périmètre des Communaux d'Ambilly est situé à l'est du territoire cantonal à proximité immédiate de la frontière avec la commune française d'Ambilly et sur territoire de la commune de Thônex. Il jouxte les périmètres de Grand-Pré et de Mon-Ideé.

Avec une surface totale de 424 000 mètres carrés, il constitue l'une des plus grandes réserves à bâtir du canton. Pas moins de 360 000 mètres carrés sont propriété de collectivités publiques ou d'organismes publics.

L'ensemble de ces parcelles est actuellement affecté à la zone de construction 5 (villas).

## I. Bref historique

Le premier plan directeur cantonal qui date de 1989 a repris la considération de la délégation du Conseil d'Etat au logement de 1982 qui retenait le périmètre des Communaux d'Ambilly comme une zone favorable à la création de logements. Dès lors, la Commission de l'aménagement cantonal, chargée de l'élaboration du plan directeur cantonal, a proposé une densification de ce périmètre. Cette option a été retenue par le Conseil d'Etat dans le plan directeur de 1989.

La même année, un projet de déclassement a été proposé par le Conseil d'Etat et, d'entente avec la commune, celui-ci a été suspendu notamment au regard du développement du quartier des Verchères. Il était alors logique que la mise en place d'infrastructures importantes notamment de transports et scolaires puissent avoir lieu.

Au regard de la teneur du plan directeur de 1989, c'est sans surprise que le plan directeur de 2001 reprend le périmètre des Communaux d'Ambilly comme une zone prioritairement favorable à la création d'un grand nombre de logements.

La même année, une initiative municipale a été lancée demandant un moratoire de quinze ans à appliquer sur toute construction de la zone villas des Communaux d'Ambilly.

Dès janvier 2003, le Département en charge de l'aménagement a communiqué au Conseil d'Etat un rapport sur l'urbanisation du plan d'aménagement concerté (PAC) Mon Idée – Les Communaux d'Ambilly et dès mi-2004, les travaux du comité du pilotage ont débuté avec, dans l'intervalle, des ateliers d'urbanistes d'une part et, d'autre part, des séances de concertation.

Ainsi, le comité de pilotage a validé le 3 décembre 2004 un « programme cadre ».

De son côté, le Conseil municipal de Thônex a voté plusieurs résolutions notamment le 22 février 2005, sollicitant de très nombreuses mesures à mettre en place dans le cadre du déclassement envisagé et essentiellement relatives aux éléments suivants :

- l'élaboration d'un plan directeur en concertation avec les autorités communales ;
- la préservation des espaces verts ;
- la mixité des activités ;
- la prise en compte des développements utiles des équipements publics ;
- le panachage des densités et des gabarits ;
- le développement de projets qualitatifs tant au niveau urbanistique qu'architectural et respectueux du développement durable.

En outre, il s'agissait d'indiquer que la surface brute de logements construits dans le périmètre ne devrait pas excéder 142 241 mètres carrés.

Durant l'année 2005, l'avant-projet du plan directeur de quartier a permis des présentations aux Conseils municipaux de Thônex et Puplinge, des séances publiques et des expositions à destination des habitants. Des ateliers de concertation ont également eu lieu.

Le 5 décembre 2005, lors de la prestation de serment du Conseil d'Etat, le discours de Saint-Pierre a repris le périmètre des Communaux d'Ambilly comme étant prioritaire pour développer du logement.

Ainsi, au cours de l'année 2006, il était convenu d'entente avec les autorités communales que la direction de l'aménagement établirait un plan directeur de quartier à l'horizon quinze ans, tout en préservant le potentiel à bâtir.

Dès lors, un groupe de travail canton/commune a été constitué et a défini les objectifs suivants pour ledit plan directeur :

- respecter les 142 000 mètres carrés de surface brute de logement correspondants au chiffre exprimé dans la résolution de la commune et localisés sur un périmètre réduit, réservant la réalisation de potentiel restreint ;
- assurer un report équilibré entre les surfaces de logements et d'activités ;
- faire correspondre l'étendue des infrastructures d'accessibilité avec l'urbanisation prévue ;

- faire correspondre les équipements publics et de proximité aux besoins de la population ;
- éviter des réalisations partielles qui engendrent des nuisances de chantier ;
- regrouper les activités le long des axes de circulation ;
- créer un « centre-quartier » avec commerces ;
- assurer les caractères fédérateurs et structurants du mail central ;
- aménager le mail central en « séquences » par une matérialisation différenciée des lieux d'échange.

Parallèlement, d'autres études ont été menées jusqu'à fin 2007 par différents services du canton dont voici une liste :

- avant-projet du maillon routier en vue de la demande de crédit d'investissement en 2008 (direction du génie civil) ;
- étude de trafic et d'insertion urbaine de l'axe de la ligne 9 entre les Eaux-Vives jusqu'à la douane de Pierre-à-Bochet (office cantonal de la mobilité/domaine de l'aménagement du territoire) ;
- étude de faisabilité tram pour la déserte MICA et au-delà (office cantonal de la mobilité) ;
- charte nature, paysage et gestion des hautes surfaces (domaine nature et paysage/domaine de l'eau/domaine de l'aménagement du territoire) ;
- cahier des charges des pièces urbaines en vue de l'élaboration d'un PLQ test par les promoteurs ;
- avant-projet du mail central des places publiques et de la centralité des nouveaux quartiers (domaine de l'aménagement du territoire).

## **II. Présentation du projet de déclassement par le Département du territoire**

Le 20 février 2008, M. Robert Cramer, conseiller d'Etat et les collaborateurs de son département, singulièrement M. Spahr, ont présenté le projet de déclassement aux membres de la Commission de l'aménagement. A cette occasion, M. Robert Cramer a rappelé les impératifs de la politique cantonale et singulièrement celui de combattre la pénurie de logements. Il a en outre assuré les députés qu'un dialogue constant existait avec la commune de Thônex afin, dans toute la mesure du possible, de concilier les intérêts en présence et, notamment, de faire droit aux préoccupations légitimes de la commune de Thônex. Le Conseil d'Etat souhaite, évidemment, que le quartier urbain à créer soit très qualitatif et qu'il réponde ainsi au mieux aux attentes de la population.

A la suite de quoi, M. Spahr présente aux députés l'avant-projet du plan directeur de quartier.

Questions des députés :

Une députée (Ve) pose la question de savoir pourquoi le mail central a une largeur de 40 mètres et quel sera le nombre de places de parking projetées.

Le Département répond, s'agissant du mail central, que celui-ci ne devrait pas servir pour le trafic de transit. En effet, il sera uniquement affecté au nouveau quartier. En outre, l'image de ce mail doit être travaillée et ce, en partenariat étroit avec la commune.

Pour ce qui est des places de parc, le taux de stationnement sera de 1,3 places par appartement. En outre, les places destinées aux commerces doivent encore être déterminées.

Un député (R) salue la largeur du mail de 40 mètres qui permettrait une réservation pour le tram. Cependant, il pose plusieurs questions relatives à la fragilité du réseau de transport collectif.

Le département répond que ces préoccupations de transports collectifs sont prioritaires. Il semble, à l'heure actuelle, que le bus soit la solution la plus judicieuse, un tram semblant disproportionné.

Un député (L) pose la question de savoir quelle sera la densité prévue dans le plan directeur de quartier. Il lui est répondu que la densité sur l'ensemble du périmètre des Communaux d'Ambilly serait de 1,2.

Le même député (L) pose la question de savoir comment la commune pourrait être rassurée quant au phasage du développement de ce périmètre.

M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, répond en indiquant que le Conseil d'Etat a déposé ce projet de loi en connaissance de cause et parce qu'il le considère comme abouti. Il répète avoir lui-même et ses services mené de très nombreuses séances de concertation avec la commune et avoir pris en compte, dans la mesure du possible, les préoccupations de celle-ci. Il souhaite disposer rapidement d'un PLQ test afin d'entrer dans la phase de concrétisation du projet. Il précise, en outre, que le dialogue sera maintenu avec la commune et que le plan directeur de quartier sera adopté rapidement.

### **III. Audition de M. Ioannides, manager du projet et représentant des propriétaires et de MM. Yves et Gabriel Aknin, du Groupe Batima Suisse SA**

M. Ioannides indique aux députés que les sociétés qu'il représente ont passées une promesse de vente sur les terrains propriétés de la commune d'Ambilly, il détaille les étapes des travaux réalisés par les promoteurs.

A ce stade, il souligne la volonté des promoteurs d'agir par le biais d'études approfondies afin d'obtenir des normes qualitatives très élevées en matière d'aménagement du territoire et d'architecture menant directement à des qualités d'habitabilité élevées. Il indique, en outre, que le souci principal des promoteurs est d'agir de manière coordonnée avec la commune et l'Etat.

Enfin, M. Ioannides indique ne pas avoir de commentaire particulier par rapport au projet de loi présenté et indique qu'un premier projet de pièce urbaine pourrait être finalisé à la fin 2008 sous forme d'un projet de PLQ.

Sur question d'un député (S), les promoteurs répondent que, à leur sens, le plan directeur de quartier, en son état actuel, est de bonne qualité et devrait être interprété par la commune comme un élément rassurant. Il en est de même pour les voisins.

Suite à la question d'une députée (Ve), il est précisé que les concepts d'urbanisme contemporain sont mis en application pour développer le périmètre dans une vision moderne de la mobilité qui ne met pas l'accent sur le transport en voiture. Cependant, au sens des promoteurs, cela implique une réactivité dans la capacité du canton de mettre à disposition des axes de transports aussi importants et performants que CEVA.

En réponse à la question d'une députée (Ve), M. Ioannides indique que le stade auquel se trouvent les études ne permet pas de dire très précisément dans quel secteur et de quelle manière seront répartis les logements d'utilité publique. Une chose est sûre toutefois, la proportion de logements d'utilité publique est fixée dans une loi et celle-ci devra être respectée sur l'ensemble du périmètre. Il milite pour une mixité sociale lors de l'urbanisation.

Un député (L) pose la question de savoir si le phasage envisagé, à savoir le développement du périmètre par étapes, est un principe acceptable au niveau de la promotion quant au concept au niveau financier. A cela, les représentants des promoteurs indiquent que ce phasage garantit la réalisation du projet et sa qualité. C'est un élément essentiel pour répondre aux préoccupations de la commune de Thônex, raison pour laquelle la promotion comprend tout à fait que le phasage soit une des modalités du projet.

Enfin, les promoteurs répètent que ce projet doit être vu de manière pragmatique tout en privilégiant le plus possible la qualité de ce qui sera bâti.

#### **IV. Audition de l'association « Bien vivre à Puplinge », MM. John Keane et Jacques Weber**

Les représentants de l'association indiquent que le but de celle-ci est de préserver le cadre de vie rurale à Puplinge. Trois inquiétudes semblent se faire jour pour les membres de cette association :

- l'absence de plans localisés de quartier ;
- l'absence de mesures prises en ce qui concerne les moyens de transport ;
- l'impact du projet sur l'environnement.

Les députés n'ont pas de questions à poser aux auditionnés qui ont fait valoir une prise de position claire.

#### **V. Auditions de M<sup>me</sup> Isabel Rochat, maire de Thônex, de M. Philippe Decrey, de M. Claude Detruche, conseillers administratifs, de M<sup>me</sup> Delarue et de M<sup>e</sup> Manfrini**

M<sup>me</sup> Isabel Rochat, maire de Thônex, indique d'emblée que sa commune n'est pas opposée à tout développement. Elle indique toutefois qu'un développement de qualité respectant le développement durable doit être envisagé et qu'une nouvelle répartition entre logements et activités devrait être prise en compte à raison de 15% pour les activités et 80% pour le logement.

En outre, sur le fond, M<sup>me</sup> Isabel Rochat indique que la commune de Thônex s'oppose au projet de loi. Elle motive cette opposition en indiquant avoir effectivement entretenu avec les autorités communales et le Département du territoire des contacts réguliers qui mènent à l'élaboration d'un plan directeur de quartier. Selon la commune, le projet de déclassement devrait être, en tous points, conforme au plan directeur de quartier. Or, à ce jour, le plan directeur de quartier n'est toujours pas en force.

Une députée (Ve) demande s'il serait possible d'élaborer le plan directeur de quartier en parallèle au déclassement.

Ce à quoi, le conseil de la commune, M<sup>e</sup> Manfrini, répond que, selon lui, il existe une hiérarchie entre les instruments de planification qui veut que le plan directeur de quartier précède le déclassement. En outre, et après une question d'un député (PDC), M<sup>e</sup> Manfrini pense qu'il faut établir un projet de déclassement qui scinderait les zones en zones à bâtir, zones de réserve et zones de verdure.

Un député (UDC) pose la question de savoir si la commune est inquiète par les questions de mobilité. Les représentants de la commune lui répondent que ces questions de mobilité sont effectivement cruciales et qu'une série de

mesures d'accompagnement doivent intervenir avec le déclassement ainsi qu'une forte concertation entre les autorités communales et cantonales.

Une députée (S) demande à la commune de préciser sa position, qui paraît peu compréhensible, au regard des compétences de la Commission de l'aménagement en matière de déclassement.

Les représentants de la commune répondent qu'ils attendent toutefois du Grand Conseil un déclassement parfaitement conforme au plan directeur de quartier, en ce sens qu'il soit délimité en zones distinctes à l'intérieur du périmètre.

M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, indique ne pas comprendre la position de la commune au regard des discussions fructueuses qui ont eu lieu au niveau du plan directeur de quartier qui, selon ses services, n'est pas un préalable nécessaire au déclassement. Le plan directeur de quartier est un « contrat » entre les autorités cantonales et communales. Toutefois, il indique que les arguments donnés par la commune seront examinés et étudiés pour voir s'il y a possibilité de modifier la loi sans péjorer le potentiel à bâtir sur lequel le canton et la commune se sont mis d'accord.

#### **VI. Auditions de M. Alexis Hyde, président, et de MM. Castelli, Frossard et Grandgirard, membres de l'association de défenses des Communaux d'Ambilly et des espaces verts de Thônex (ADCA) et de l'association des habitants de Moillesullaz – Foron et Thônex nord**

Les représentants de ces associations déclarent que celles-ci ont été constituées afin de contrer directement le développement des périmètres des Communaux d'Ambilly et de Mon-Idée dans une optique « zéro construction ».

Toutefois, dès 2005 et en fonction des discussions qui ont eu lieu entre l'Etat et la commune, notamment les résolutions communales, les associations ont évolué et visent maintenant à assurer un contrôle sur la qualité et le déroulement du projet.

Dès lors, les représentants de l'ADCA indiquent être opposés au projet de déclassement qui manquerait de garanties quant à la qualité de l'habitat. Les associations et leurs membres craindraient spécialement l'émergence d'une cité dortoir.

Toutefois, il est précisé que ces associations ne sont pas foncièrement opposées à un projet de déclassement qui présenterait l'ensemble des garanties qualitatives souhaitables.



### Questions des députés :

Une députée (Ve) pose la question aux représentants des associations de savoir s'ils se sont tenus au courant du développement du plan directeur de quartier. Les représentants des associations répondent par l'affirmative en indiquant qu'effectivement le plan directeur de quartier leur semblait cohérent. Ils regrettent toutefois que le déclassement ne reprenne pas directement le plan directeur de quartier. Ils militent pour plusieurs déclassements en fonction de zones à bâtir et de zones vertes.

Suite à une question d'un député (L), les représentants des associations indiquent ne pas avoir la teneur des dernières modifications mais ont un avis positif.

Une députée (Ve) indique s'être rendue la semaine précédente à Thônex à une présentation de la commune des éléments du plan directeur de quartier avec une insistance particulière sur les aspects qualitatifs du projet. Elle pose la question aux représentants des associations auditionnés de savoir comment ils peuvent qualifier cela de cité dortoir.

Il lui est répondu que ces éléments étaient connus mais qu'un déficit de confiance important existe entre la commune de Thônex et l'Etat de sorte que les associations demandent beaucoup de garanties.

En définitive, les associations souhaiteraient que le plan directeur de quartier soit établi avant le déclassement.

### Discussion :

M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, déclare que ce projet ne peut pas attendre beaucoup plus longtemps dans la mesure où le besoin de logements est pressant à Genève. Il souhaite, en outre, anticiper les recours qui seront liés au déclassement. Il indique que, quel que soit le projet de déclassement, ces recours seront existants.

Il signale que les deux engagements pris envers la commune à savoir le phasage et la collaboration pour une première pièce urbaine sont parfaitement respectés. Quant au développement du plan directeur de quartier, il rappelle que celui-ci est un « contrat » entre les autorités cantonales et communales et que le succès de celui-ci dépend des deux parties. Selon ses services, il n'y a pas de préalable indispensable entre le plan directeur de quartier et le déclassement. L'urgence à réaliser des logements poussant le département à solliciter du Grand Conseil un déclassement. Il rappelle, en outre, l'ensemble des procédures applicables en matière d'aménagement du territoire plus précisément le fait que les plans localisés de quartier seront forcément

conformes aux plans directeurs de quartiers et que, ainsi, la commune dispose de sécurités suffisantes sans évoquer, en outre, la possibilité d'opposition de la commune au plan localisé de quartier.

Enfin, M. Robert Cramer souhaite que le Grand Conseil déclasse rapidement ce périmètre.

Un député (L) constate qu'à son avis les autorités cantonales et communales ne sont pas loin d'un accord. Il pose la question au conseiller d'Etat Robert Cramer de savoir si le Conseil d'Etat serait disposé à écrire une lettre annexée au projet de loi pour rassurer les autorités communales et les associations en leur donnant la garantie que le Conseil d'Etat prendra en considération les remarques émises par la commune et relatives au projet de plan directeur de quartier. Il s'agirait notamment d'augmenter la proportion d'activités par rapport aux logements, de prévoir que l'aménagement du mail central et celui de l'ensemble des aménagements extérieurs soient pilotés par un groupe constitué de représentants des promettants acquéreurs, de l'Etat et de la commune de Thônex.

Le Conseil d'Etat attesterait encore que le phasage indiqué dans le projet de plan directeur de quartier à savoir la réalisation d'une première étape correspondant aux trois pièces urbaines situées au nord du mail et à celle prévue au sud d'environ 142 000 mètres carrés sera respecté. En outre, le Conseil d'Etat rappellerait que les plans localisés de quartier ne peuvent pas déroger aux plans directeurs de quartiers.

La proposition émise est saluée par l'ensemble des membres de la commission.

M. Robert Cramer se dit tout à fait disposé à proposer au Conseil d'Etat tout courrier permettant de rassurer la commune et donc de favoriser la création de logements.

A la demande des commissaires, le département procédera à un rétro-planning aux fins d'informer la Commission de l'aménagement et la commune des démarches et échéances quant au projet de déclassement d'une part et au plan directeur de quartier d'autre part.

Une députée (Ve) pose la question de savoir comment la nouvelle loi sur les logements d'utilité publique sera respectée.

M. Robert Cramer indique que la loi devra être respectée et que cette question doit être encore clarifiée avec les propriétaires. Il souhaiterait voir les droits à bâtir être répartis entre tous, de sorte que l'Etat puisse réaliser 25% de logements d'utilité publique.

Il précise que l'Etat détient environ 43% du périmètre, à savoir quelque 160 000 mètres carrés, et dès lors, il ne devrait pas y avoir de difficultés pour y introduire les 25% de logements d'utilité publique.

Dans la foulée, le conseiller d'Etat indique souhaiter avoir, dès l'automne 2008, un projet de pièce urbaine ainsi qu'une image des espaces publics.

## **VII. Auditions du Groupement des coopératives d'habitation Genève soit, MM. Jean-Pierre Chappuis, M<sup>e</sup> Daudin, M. Schneider**

Les représentants des coopératives rappellent brièvement le rôle joué à Genève par leur groupement. Ils indiquent que celui-ci est intéressé par le développement de MICA. Les représentants du groupement informent les députés qu'ils sont favorables à l'émergence d'un éco-quartier. Ils ont même fait une pré-étude en ce sens.

En outre, il est précisé que les coopératives ont démontré leur but d'intérêt public ces dernières années. Bien qu'elles soient de droit privé, elles certifient appliquer scrupuleusement le principe des loyers couvrant uniquement les coûts. Selon les représentants du groupement, il s'agit là d'un avantage indéniable sur les logements subventionnés puisque ce système garantit la pérennité des loyers, même après la durée du contrôle.

### Questions des députés :

Un député (UDC) pose la question de savoir si les taux d'occupation sont respectés dans les coopératives.

Les représentants du groupement concèdent qu'il n'existe pas de contrainte légale en matière de taux d'occupation lorsque les coopératives n'ont pas sollicité une aide de l'Etat (Loi générale sur le logement).

Sur questions de députés (PDC) et (Ve), les représentants du groupement se disent tout à fait prêts à réaliser les logements prévus dans la nouvelle loi sur les logements d'utilité publique dans la mesure où une partie de ceux-ci pourraient être réalisés en coopérative. A ce niveau, ils souhaiteraient mettre en place une véritable synergie sur les parcelles appartenant à l'Etat.

Sur question d'un député (UDC), il est répondu que le groupement des coopératives aurait une capacité importante à la construction de logements.

Sur question d'un député (L), il est précisé que les coopératives ont toujours pris en compte dans leur plan financier les prix de terrains effectifs de l'Etat. Il n'y a jamais eu de subvention cachée grâce au prix du terrain. En outre, les représentants du groupement réaffirment leur souhait de devenir un

interlocuteur privilégié pour le logement à Genève et, singulièrement, sur le périmètre des Communaux d'Ambilly.

Discussion des députés :

Sur question d'un député (PDC), le département répond que le groupement des coopératives pourrait parfaitement être associé au développement des terrains de l'Etat sur le périmètre des Communaux d'Ambilly et, qu'en l'état, le plan directeur de quartier ne péjore en rien l'élaboration d'un éco-quartier.

Un député (S) souhaite avoir des précisions sur les caractéristiques inondables des terrains dont il est question. Le département répond que les pièces urbaines sont surélevées d'un peu plus d'un mètre, ce qui devrait éviter tout problème relatif à la nappe phréatique superficielle qui occupe le terrain.

En outre, les représentants du département indiquent que la partie Communaux d'Ambilly n'est pas franchement touchée tandis que c'est bien plutôt les parties Grand-Pré et Mon-Ideé qui posent de réels problèmes à ce niveau.

Une députée (Ve) souhaite obtenir des précisions quant à la gestion des eaux au regard de la densification immobilière. Le département indique que l'évacuation des eaux se fera naturellement dans la Seymaz et surtout dans le Foron et explique que ses services ont développé un concept de gestion des eaux qui prévoira notamment une collecte sur les toitures végétalisées et la création de dépressions inondables au sein du périmètre qui seront à même de stocker de grandes quantités d'eau.

Une députée (L) souhaite que ces informations soient données au public puisque les voisins du périmètre se soucient de ces questions.

La question de la communication est reprise par un député (UDC) qui souhaiterait que celle-ci soit plus efficace auprès des voisins. Le département répond que plusieurs séances d'information ont eu lieu et que d'autres auront encore lieu.

### **VIII. Audition de M<sup>e</sup> Michel Arnoux, représentant les propriétaires recourants Archi Hooten, M<sup>me</sup> Sylvie Quayzin Hooten, M. François Gency, M. Georges Christodoulidis et M<sup>me</sup> Catherine Christodoulidis**

M<sup>e</sup> Arnoux indique que ses clients sont tous propriétaires de parcelles situées de part et d'autres du chemin des Prés Courbes au sud du périmètre de déclassement. Ainsi, il s'agit de propriétaires qui sont situés directement dans le périmètre. Il indique que, en l'absence d'arguments du Conseil d'Etat quant à savoir pourquoi ces villas ont été incluses au périmètre, les propriétaires ont été contraints de former une opposition au projet de déclassement.

Sur question d'un député (L), M<sup>e</sup> Arnoux répond que les propriétaires pensent que, en cas de déclassement, ils seront limités dans leurs possibilités de construire et ce, par les règles de la zone de développement 3. L'une des auditionnées indique avoir déjà été restreinte par le Département des constructions alors qu'elle sollicitait une modification de sa villa.

#### Discussion des députés :

M. Robert Cramer explique que le périmètre de déclassement est cohérent.

Une députée (Ve) mentionne l'existence du projet de loi 9477 relatif aux plans de réservation de sites routiers qui est probablement en lien avec les questions posées par les auditionnés.

Suite à cela, et conformément aux décisions prises lors d'une précédente séance, M. Robert Cramer annonce que le Conseil d'Etat est d'accord d'écrire une lettre à la commune de Thônex. Les députés de la commission remercient le Conseil d'Etat de cette démarche propre à rassurer la commune et à permettre au projet d'aller de l'avant.

### **IX. Projet de loi et motions annexes**

Le président rappelle à la commission que le projet de loi 9443, la motion 1635-A et la motion 1401 sont rattachés à ce projet car il concerne les Communaux d'Ambilly. Il demande aux commissaires comment ils souhaitent traiter ces projets.

Une députée (S) indique que ces projets ont toute sa sympathie mais qu'il lui semble impossible de les conserver dans la mesure où ils seraient contradictoires avec le projet de loi 10189.

A cet égard, le département émet les plus grandes réserves quant à la compatibilité entre ce projet de loi, les motions et le projet de loi 10189.

Un député (L) estime que si les groupes souhaitent aller de l'avant avec le projet de loi 10189, cela vide de sens toutes les autres propositions de déclassement.

Le président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 9443.

Contre : 9 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 Ve)

Abstentions : 3 (1 PDC, 2 S)

*L'entrée en matière sur le PL 9443 est refusée.*

Le président met aux voix le fait que la commission prend acte de la motion M 1635- A.

Pour : 12 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 Ve, 1 PDC, 2 S)

Le président met aux voix la motion 1401.

Contre : 9 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG, 1 Ve)

Abstentions : 3 (1 PDC, 2 S)

*La motion 1401 est refusée.*

Ce projet de loi et ces motions font l'objet de rapports séparés.

## **X. Vote du projet de loi 10189**

Le président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 10189.

Pour : 11 (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 1 Ve et 2 S).

*L'entrée en matière est votée à l'unanimité.*

Le président met aux voix l'article 1.

Pour : 11 (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 1 Ve et 2 S).

*L'article 1 est accepté à l'unanimité.*

Un député (UDC) demande à savoir les raisons du choix de degré de sensibilité 2.

Le département répond que c'est le degré de sensibilité au bruit qui est attribué aux zones vouées à l'habitat.

Le président met aux voix l'article 2.

Pour : 11 (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 1 Ve et 2 S).

*L'article 2 est accepté à l'unanimité.*

Le groupe Libéral propose l'adjonction d'un article 3 nouveau.

*« Article 3 nouveau Mise en œuvre des orientations fixées par le plan directeur de quartier.*

*Les plans localisés de quartier qui seront adoptés dans le périmètre de la zone de développement 3 créée par la présente loi devront être conformes au plan directeur de quartier n° (à préciser) horizon quinze ans et en particulier respecter les périmètres réservés par celui-ci aux équipements publics et aux zones de verdure. »*

Cet amendement est motivé par le fait qu'il faut éviter, dans toute la mesure du possible, que la commune fasse recours contre la loi de déclassement.

Cet amendement fait l'objet de discussions nourries au sein de la commission, et celle-ci charge le juriste du département d'établir une note y relative.

La note établie par le département est précise et indique qu'il n'est pas souhaitable d'insérer dans une loi de déclassement des notions relatives à un plan directeur de quartier. Cela pourrait mener à constituer un nouveau type de plan, juridiquement inconnu jusqu'alors. En effet, le plan directeur de quartier ne lie pas les particuliers mais lie les autorités à savoir, la commune et le canton. Par contre, le déclassement lie les administrés qui, dans ce contexte, ont toute une série de droits relatifs au droit d'être entendu consacré par les enquêtes publiques et la possibilité de former des oppositions puis des recours à l'encontre de la loi de déclassement s'ils jugent celle-ci illégale.

L'ensemble de la commission, souhaitant prendre en considération les inquiétudes de la commune et rassurer celle-ci, discute, encore, de la teneur souhaitable de la lettre que le Conseil d'Etat pourrait adresser à cette dernière.

Sur question d'un député (PDC), M. Robert Cramer répond que la portée de cette lettre est, à son sens, très importante puisque l'Etat sera lié, notamment par le principe de la bonne foi qui prévaut en matière de droit administratif.

A l'unanimité, les commissaires s'entendent pour solliciter du Conseil d'Etat quelques amendements à son projet de lettre. Ils l'en remercient. En outre, et ce faisant, le groupe Libéral renonce à son amendement mais souhaite mettre aux voix l'article 3 nouveau tel que proposé par le Département dans sa note. Ainsi, il s'agirait d'insérer l'article 3 nouveau suivant :

### Article 3 Plan directeur de quartier

« L'article 11 bis, alinéa 8, de la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 est réservée. »

M. Pauli, juriste du département, indique que ce texte est de nature à rassurer la commune puisqu'il a fait suite à ses interrogations quant à la conformité des plans localisés de quartier par rapport au plan directeur de quartier. Ce texte légal oblige l'Etat à respecter cette conformité.

Le président met aux voix l'amendement.

Article 3 Plan directeur de quartier

« L'article 11bis, alinéa 8, de la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 est réservée ».

Pour : 15 (2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 1 MCG, 2 Ve, 3 S)

*Cet amendement est accepté à l'unanimité. (ce vote est intervenu lors d'une séance différente raison pour laquelle le nombre de commissaires est différent)*

Le président met aux voix l'article 4 (oppositions)

Pour : 11 (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 1 Ve, 2 S)

*L'article 4 est accepté à l'unanimité.*

Le président met aux voix l'article 5 (dépôt)

Pour : 11 (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 1 PDC, 1 Ve, 2 S)

*L'article 4 est accepté à l'unanimité.*



## **XI. Traitement des oppositions**

Par lettre datée du 19 février 2008, la commune de Thônex a déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan n° 29460-537, visé à l'article 1.

Par diverses lettres séparées dont les dates s'échelonnent entre le 20 et le 28 février 2005, les associations suivantes :

- Défense des Communaux d'Ambilly (ADCA), représentée par son avocat, M<sup>e</sup> François Bellanger, des habitants de Thônex-Sud,
- Sous-Moulin,
- Priorité à la protection des zones résidentielles,
- des habitants de Moillesullaz-Foron-Thônex-Nord,
- Bien Vivre à Puplinge,
- Thônex Réalisme,
- Oasis,

ont également déclaré former opposition à ce projet de loi.

Par lettres séparées du 25 février 2005, M<sup>me</sup> et M. Hélène et Luigi De Carlo, représentés par leur avocat, M<sup>e</sup> François Bellanger, ont procédé à la même démarche. Le 26 février 2008, M<sup>mes</sup> et MM. Catherine Christodoulidis, Frédérique et François Gency, Archie Hooton et Sylvia Quayzin-Hooten, représentés par leur avocat, M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, ont également déclaré former opposition à ce projet de loi.

Enfin, par divers courriers au contenu similaire, un peu plus de 300 propriétaires et habitants voisins du périmètre du plan précité ont, à titre individuel, aussi déclaré former opposition à ce projet de loi.

### **A. Recevabilité des oppositions**

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT<sup>1</sup>, 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 trente jours à compter de la première publication. Selon l'article 35, alinéa 3, LaLAT, 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

---

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

protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

S'agissant des associations, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'il ne suffit pas que les statuts mentionnent la protection de la nature ou du paysage parmi leurs buts pour qu'elles bénéficient de cette qualité. En effet, un but idéal peut parfaitement être poursuivi, mais à titre accessoire, l'objet principal de l'association étant la défense des intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné; dans ce cas, l'invocation du but idéal n'est pas suffisante pour conférer à l'association la qualité pour agir. Elle peut toutefois disposer de cette qualité en tant qu'association de propriétaires. Dans cette dernière hypothèse, les intérêts invoqués doivent être protégés par les statuts de l'association, être communs à une partie importante de ses membres, et susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux<sup>2</sup>.

En d'autres termes, ceux-ci doivent disposer de la qualité pour recourir, conformément à l'article 33, alinéa 3, lettre a, LAT<sup>3</sup>. Ce dernier article prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Pour rappel, en matière de recours de droit administratif, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés<sup>4</sup>.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts<sup>5</sup>.

L'intérêt digne de protection doit être personnel et peut être juridique ou de fait. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un

---

<sup>2</sup> ATF du 11.2.2004, *Pic-Vert, Association Genevoise pour la Protection des Villas et de leur Environnement c/ DAEL, Tribunal administratif Genève, Ville de Carouge*

<sup>3</sup> *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)*

<sup>4</sup> ATF 104 I b 245

<sup>5</sup> *ATA S. du 27 juin 2000, B.-M. 31 mars 1998*

intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire<sup>6</sup>. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir<sup>7 et 8</sup>.

Selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir au regard de l'article 103 lettre b OJ, lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate<sup>9</sup>. Pour qu'un voisin soit touché plus que quiconque, la réalisation du projet litigieux doit lui causer personnellement un préjudice de fait en raison, par exemple, des nuisances provoquées par l'exploitation<sup>10</sup>. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien article 103, lettre a, OJF<sup>11</sup> (devenu art. 89, al. 1, let. c, LTF<sup>12</sup>) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité<sup>13</sup>.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte une construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire<sup>14</sup>.

Tel n'est par contre pas le cas de la personne domiciliée à quatre cent cinquante mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits<sup>15</sup> ou encore, a fortiori, à 1,2 km par rapport à la zone où se situent les parcelles litigieuses<sup>16</sup>. La qualité pour s'opposer ou pour recourir a ainsi été déniée dans des cas où cette distance était de 800 m<sup>17</sup>, respectivement de 600 m<sup>18</sup>, de

<sup>6</sup> ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51, 379 consid. 4b p. 386 et les arrêts cités

<sup>7</sup> ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

<sup>8</sup> Cf. ATF du 22.04.2005, 1P.70/2005, cons. 3.2

<sup>9</sup> ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

<sup>10</sup> ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400

<sup>11</sup> *Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJF)*

<sup>12</sup> *Loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110 ; ci-après LTF)*

<sup>13</sup> ATF 119 Ib 179 consid. 1c p. 183

<sup>14</sup> *ATA N. K. du 24 juin 1997; ATA T. du 29 mars 1993*

<sup>15</sup> *ATA R. du 6 février 1991*

<sup>16</sup> *TA AG 23.12.2002; AGVE2002 N° 72= DC 2004, p. 20 N° 55 avec note*

<sup>17</sup> ATF 111 Ib 159, cons. 1b

<sup>18</sup> *Arrêt B. du 8 avril 1997 publié in Pra 1998 5, p. 27*

200 m<sup>19</sup>, voire de 150 m<sup>20</sup>. L'intérêt du tiers à intervenir ne peut être nié lorsque, en cas d'exploitation normale, une installation ne produit aucune émission, mais que celle-ci crée une source de danger et expose les habitants à un risque plus élevé. C'est le risque théorique, lié à une telle installation qui doit être pris en considération. Un tel droit trouve sa limite dans l'inadmissibilité de l'action populaire<sup>21</sup>.

En l'espèce, il ne fait pas de doute que la qualité pour agir de la commune de Thônex doit être admise.

La question de la qualité pour agir des associations opposantes est plus délicate. Au vu de la qualité de leurs membres, ces associations, dont certaines n'ont pas fourni leurs statuts, apparaissent agir davantage comme des associations de propriétaires plutôt que comme des associations à but purement idéal, remplissant les critères fixés par la jurisprudence précitée. Leur qualité pour agir doit dès lors être appréciée a priori davantage selon les critères usuellement applicables en la matière (statuts prévoyant la protection des intérêts des membres, une majorité de ceux-ci disposant de cette qualité à titre individuel), plutôt qu'en fonction de ceux fixés par l'article 35, alinéa 3, LaLAT précité.

Cette question – et par conséquent celle de la recevabilité de ces oppositions – peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée quant au fond de l'opposition.

En ce qui concerne les autres personnes, leur qualité pour agir ne peut être admise qu'à la condition expresse qu'elles soient propriétaires ou locataires d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29460-537. Tel est le cas des opposants qui sont propriétaires ou locataires de terrains compris à l'intérieur du périmètre du plan de zone visé à l'article 1 ou dont la parcelle jouxte immédiatement ce périmètre. Ainsi, M<sup>mes</sup> et MM. Maude Christodoulidis, Lilli Sommerhalder, ainsi que Catherine Christodoulidis, Frédérique et François Genty et Sylvia Quazyn-Hooton, représentés par leur avocat, M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, sont propriétaires de parcelles comprises à l'intérieur du périmètre du plan visé à l'article 1 du projet de loi litigieux. La qualité pour agir de ces personnes ne fait aucun doute. Formées en temps utile, ces oppositions sont donc très clairement recevables.

La question de la qualité pour agir des autres personnes agissant à titre individuel, à titre de propriétaires ou locataires de terrains qui ne remplissent

---

<sup>19</sup> ZBl 85/1984, p. 378

<sup>20</sup> ATF 112 Ia 119, cons. 4b

<sup>21</sup> ATF 120 Ib 379, JT 1996 I 451

pas ces conditions, peut, au surplus, rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond. A noter que quelques rares opposants ont indiqué leur adresse ou signé leur acte d'opposition de manière illisible au point de ne pouvoir être identifiés.

Contrevenant aux exigences minimales de contenu des actes de recours découlant de l'article 65 LPA et surtout du principe de la bonne foi, découlant de l'article 9 Cst, qui veut que les administrés agissent de bonne foi envers les autorités et réciproquement<sup>22</sup>, leurs oppositions sont dès lors irrecevables.

A l'exception de M<sup>me</sup> et M. Danièle et Michel Mulliez, dont l'opposition, bien que datée du 20 février 2008, a été postée le 6 mars 2008, soit tardivement, raison pour laquelle elle est irrecevable, toutes les oppositions ont été déposées en temps utile, étant observé que le délai d'opposition est arrivé à échéance non pas le 26 février 2006, comme indiqué à tort dans le communiqué paru dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 1<sup>er</sup> février 2008, mais le lundi 3 mars 2008. En effet, suite à une inadvertance, il s'avère que le communiqué de la procédure d'opposition relative au projet de loi précité a été publié pour la première fois dans la FAO le 1<sup>er</sup> février 2008, et non pas le 28 janvier 2008, comme initialement prévu.

A noter encore que par deux courriers séparés, au contenu strictement identique, adressés pendant la procédure d'opposition au conseiller d'Etat en charge de l'aménagement du territoire, M<sup>me</sup> Brigitte Chollet et M. Ashwani K. Singh ont déclaré saluer toute initiative visant à construire des logements à Genève, tout en attirant l'attention de ce département sur un certain nombre de points relatifs en particulier aux questions de transports. Il ne ressort toutefois pas de ces courriers que ces personnes, qui se sont en outre adressées au département plutôt qu'au Conseil d'Etat, entendraient s'opposer formellement au projet de loi. En tout état, les exigences minimales fixées par l'article 65, alinéa 1, LPA, qui exige que l'éventuel acte de recours contienne « *les conclusions du recourant* », ne sont pas remplies. Par courrier recommandé du 2 avril 2008, le conseiller d'Etat en charge du département a d'ailleurs indiqué qu'il considérait que ces courriers n'étaient pas constitutifs d'une opposition au sens formel du terme et a imparti à leurs auteurs un délai de 15 jours pour indiquer s'ils étaient d'un avis contraire. Dans ces circonstances, il apparaît néanmoins préférable de traiter ces courriers comme des oppositions et de les déclarer irrecevables à la forme, faute de contenir des conclusions (art. 65, al. 1, LPA).

---

<sup>22</sup> Knapp, « *Précis de droit administratif* » 1982, point 289 et jurisprudences citées

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 LPA<sup>23</sup>.

Enfin, beaucoup d'opposants ont demandé une audition. Au vu du contenu semblable des actes d'opposition et du nombre très élevé de ces demandes, la Commission de l'aménagement a considéré que l'audition de certaines associations de propriétaires était suffisante et qu'il n'était pas nécessaire de procéder à l'audition individuelle de chacun de ces opposants, qui a pu exercer son droit d'être entendu par écrit. C'est le lieu de rappeler qu'à teneur de l'article 41, 2<sup>e</sup> phrase LPA, applicable par analogie, les parties ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires, inexistantes en l'espèce.

### ***B. Conformité au Plan Directeur cantonal (PDC) et prétendue violation de l'art. 11 bis LaLAT***

Au fond, les opposants invoquent tout d'abord une prétendue violation de l'article 11 bis LaLAT, au motif que l'adoption du présent projet de loi et du plan n° 29460-537 interviendrait avant celle d'un plan directeur de quartier (ci-après PDQ) portant non seulement sur le secteur considéré, mais aussi, à suivre certains opposants résidant sur le territoire de la commune de Puplinge, sur celui de cette commune correspondant au secteur dit « des Grands-Prés ».

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

Le Plan directeur cantonal (ci-après PDC), adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estime les besoins en logement à 32 000 sur 20 ans, soit au minimum 1600 logements à construire par année. La mise à jour 2006 du PDC, approuvée le 28 mars 2007 par le Conseil d'Etat et le 28 juin 2007 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif.

---

<sup>23</sup> Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; ci-après : LPA)

Le récent rapport explicatif de ladite mise à jour, qui fait partie des documents y relatifs, ne fait qu'en souligner la pertinence. Traitant de l'évolution du contexte et du bilan général de la mise en œuvre du PDC de 2001, ce document souligne que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2005 s'est révélée finalement plus importante que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2005 (1490 logements en moyenne par an) a été inférieure à l'objectif annuel (1600 logements). A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins ; en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement.

La situation sur le marché du logement est 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 1er juin 2006 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 depuis lors, atteignant 0,19% en juin 2007, selon les dernières statistiques, étant entendu que le taux de vacances au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 1,5 %.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ pour permettre de construire des logements est absolument prioritaire. Ces mesures entrent pleinement dans les objectifs de densification retenus par le concept de l'aménagement cantonal du PDC, qui prévoit d'« *utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes* », ce qui signifie, pour les terrains compris en 5<sup>e</sup> zone villa de la périphérie urbaine, de « *densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* » et, « *dans les cas qui s'y prêtent, créer de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas* » (chiffre 2.12 du concept).

L'annexe à la fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC, qui concrétise le chiffre 2.12 du concept, désigne clairement le secteur des Communaux d'Ambilly, d'une surface de 403 800 m<sup>2</sup>, parmi ceux remplissant les conditions fixées par le PDC pour se prêter à une « *densification de la 5<sup>e</sup> zone (villa) par modification du régime des zones* ».

La carte du schéma directeur cantonal du PDC fait de même, en englobant le périmètre du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux, y compris sur le petit secteur de villas existantes, situées chemin de la Mousse,

chemin des Prés-Courbes et chemin des Pinsons. A noter que l'extrait de cette carte figurant au rapport lié au projet de PDQ mis à l'enquête publique le 4 avril 2008 comprend une erreur matérielle sur ce point (cf. p. 4) en ce qu'il omet de prendre en compte la version de cette carte mise à jour en 2006.

Il ne saurait être reproché au plan visé à l'article 1 du projet de loi litigieux de ne pas limiter son périmètre aux seules parcelles non bâties, mais d'inclure également, au sud, la petite poche précitée de terrains actuellement bâtis de villas. Par sa situation proche des voies de communication pressenties pour desservir le quartier, notamment du périmètre du plan de réservation de site routier n° 29371-512-531-537, adopté par la loi n° 9477, du 9 juin 2006, ce secteur se prête, à long terme, à une mesure de densification. C'est le lieu de rappeler que, en Ville de Genève, par exemple, certains secteurs de zones villas inclus en zone de développement ont dû attendre 50 ans avant de pouvoir être densifiés, d'autres patientant toujours. C'est dire que ce grief est infondé et doit être rejeté.

Pour mémoire, 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* »<sup>24</sup>. Elles sont également vouées à « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* »<sup>25</sup>. La délivrance d'autorisations de construire y est en principe subordonnée à l'adoption préalable de PLQ<sup>26</sup>. 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*<sup>27</sup>, conformément à l'article 3, alinéa 2, lettre a, LAT; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise »<sup>28</sup>, laquelle a pris une ampleur considérable, ce que ne contestent pas les opposants.

Le schéma directeur cantonal du PDC désigne par ailleurs, parmi les « *périmètres d'aménagement coordonné* » (PAC), le secteur « *Mon Idée – Communaux d'Ambilly* », décrit comme « *la plus grande réserve en zone à bâtir appartenant entièrement aux collectivités publiques* » (fiche 2.11 du schéma directeur cantonal).

---

<sup>24</sup> Alain Maunoir, *Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14*

<sup>25</sup> *Idem*

<sup>26</sup> Cf. article 2, alinéa 2, LGZD

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> ATF du 9.10.1990, Association de sauvegarde des Mouilles c/Conseil d'Etat genevois, cons. 3b p. 7 et 9



C'est le lieu de préciser que le PDC désigne des « *périmètre(s) d'aménagement coordonné* ». Selon la fiche 2.11 du schéma directeur cantonal, les espaces porteurs d'enjeux de première importance, significatifs pour l'ensemble du canton, sont constitutifs de tels périmètres.

Une planification directrice de quartier y est nécessaire, de manière à garantir un aménagement de qualité et à instituer un cadre prénégocié, permettant ensuite de traiter les projets de construction de manière transparente. Cette planification directrice est à formaliser progressivement, en assurant une large place à la concertation. La notion de « *périmètre d'aménagement coordonné* » indique tout à la fois une identification territoriale (lieux stratégiques) et une forme d'action (aménagement concerté). La pratique de planification dans les périmètres d'aménagement coordonné implique plusieurs démarches, dont la mise en œuvre d'une planification directrice de quartier, à échelle intermédiaire entre le plan directeur et les plans localisés de quartier pour définir les objectifs de la planification, engageant les autorités, ainsi que la mise en œuvre de plans de zone et de plans d'affectation spéciaux, en particulier les PLQ et les plans de site, ayant force obligatoire pour les tiers.

En ce qui concerne les modalités plus précises de mise en œuvre de la planification directrice précitée, la fiche 2.11 susmentionnée renvoie intégralement à la définition, ultérieure par rapport à l'adoption du PDC en 2001, d'une base légale régissant les modalités de participation des personnes et milieux concernés par la planification directrice.

Le 29 novembre 2002, plus d'un an après l'adoption du PDC par le Grand Conseil, le 21 septembre 2001, le législateur cantonal a introduit dans la LaLAT un nouvel article 11bis, instaurant un instrument légal de planification directrice : le plan directeur localisé. Ce dernier fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il doit être compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le PDC.

Les plans directeurs localisés se subdivisent en deux catégories, à savoir les plans directeurs communaux, d'une part, et les plans directeurs de quartier, d'autre part. Le périmètre des plans directeurs communaux recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, tandis que le périmètre des plans directeurs de quartier n'en recouvre qu'une partie. Ces derniers, qui affinent le contenu du plan directeur cantonal ou communal, peuvent en outre

être élaborés non seulement à l'initiative de la commune, mais également à celle du Département en charge de l'aménagement<sup>29</sup>.

Les alinéas 3 et 4 de ce même article 11 bis LaLAT instaurent une différence notable en ce qui concerne l'obligation d'élaboration et l'adoption de ces deux types de plans.

S'agissant tout d'abord des plans directeurs communaux, les communes de plus de 1000 habitants ont l'obligation d'en **adopter** un (l'adoption supposant l'élaboration préalable d'un tel plan), ceci dans un délai de 3 ans, arrivant à échéance au 29 novembre 2005 (cf. art. 36 LaLAT). La loi ne prévoit cependant pas de sanction à l'égard des communes qui ne se plieraient pas à cette obligation. La raison en est fort simple : on voit mal quel moyen pourrait utiliser l'autorité cantonale à l'encontre d'une commune qui refuserait de s'y astreindre ou dont le Conseil municipal s'obstinerait à adopter un plan directeur de quartier non conforme au PDC.

Pour ce qui est des plans directeurs de quartier, la LaLAT ne prévoit aucune hypothèse pour laquelle l'adoption de tels plans serait obligatoire. Tout au plus se borne-t-elle à exiger l'élaboration de tels plans « *pour les périmètres d'aménagement coordonné prévus par le plan directeur cantonal* ». Précisons à nouveau que l'initiative de cette élaboration peut être le fait du département et non de la seule commune. Le rapport de la commission chargée de l'examen du projet de loi ayant abouti à cette disposition précise ce qui suit à ce propos :

*« S'agissant des plans directeurs de quartier, la version initiale du projet a connu ici aussi une petite retouche, en ce sens que l'élaboration, par le département, d'un projet de plan directeur de quartier, en principe facultative, est désormais obligatoire « pour les périmètres d'aménagement coordonnés prévus par le plan directeur cantonal.*

*Cette modification concrétise ainsi l'une des mesures prévues par la fiche 2.11 du plan directeur cantonal adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, consacrée aux périmètres d'aménagement coordonnés, ainsi qu'au projet de loi N° 7598, demandant au Conseil d'Etat « d'élaborer une image directrice d'aménagement de chacun de ces secteurs, de manière à en harmoniser le développement »<sup>30</sup>.*

En revanche, ces deux instruments, lorsqu'ils sont adoptés selon la procédure décrite par ledit article 11 bis LaLAT nouveau, ont des effets juridiques communs, lesquels sont décrits à l'alinéa 8, ainsi libellé :

---

<sup>29</sup> MGC 2001-2002/X A 4599

<sup>30</sup> MGC 2001-2002/X A 4599

« *Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son égard, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé* ».

Le rapport parlementaire qui a abouti à cette disposition la commente ainsi :

« *Pour ce qui est des effets juridiques rattachés aux plans directeurs localisés, appellation qui suppose que les deux conditions cumulatives d'adoption par une commune et par le Conseil d'Etat soient préalablement remplies, ces derniers auront « force obligatoire pour ces autorités », à l'exclusion des particuliers. Cependant, « pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé » »<sup>31</sup>.*

En d'autres termes, le Grand Conseil, qui n'a aucunement pris part à l'adoption de ce type de plan, n'est donc, logiquement, **pas tenu de respecter ni un plan directeur localisé de quartier, ni un plan directeur communal**. Tout au plus peut-on tirer de la dernière phrase de l'article 11bis, alinéa 8, LaLAT qu'il peut être amené à motiver sa décision de s'écarter d'un plan directeur localisé existant lors de l'adoption d'un plan de zone.

Cela, bien entendu, pour autant qu'un tel plan directeur localisé ait été préalablement adopté et soit existant au moment où le plan de zone en cause s'en écarte, ce qui n'est pas le cas du projet de modification des limites de zones litigieuses par rapport au projet de PDQ actuellement mis à l'enquête publique.

A ce propos, le législateur a expressément envisagé l'hypothèse d'un plan directeur localisé adopté par une commune et qui ne serait pas conforme au PDC (cf. al. 7).

« *Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'Etat n'est donc pas tenu d'adopter le projet de plan directeur localisé (plan directeur communal et plan directeur de quartier). Toujours dans ce cas de figure, le plan préalablement adopté par le conseil municipal n'aura pas la qualité d'un*

---

<sup>31</sup> MGC 2001-2002/X A 4600-4601

*plan directeur localisé et n'en produira pas les effets juridiques prévus à l'alinéa 8 (force obligatoire pour les autorités), pour ne constituer qu'un simple outil de travail, sans statut juridique spécifique »<sup>32</sup>.*

Il n'a également pas manqué d'envisager le cas de figure où un projet de PDQ serait refusé par une commune :

*« Il en ira d'ailleurs de même pour le cas particulier d'un projet de plan directeur de quartier qui aurait été refusé par une commune. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat aura néanmoins la faculté de l'adopter, mais comme décision interne, non sujette à recours, sous la forme d'un extrait de procès-verbal, le document adopté sous cette forme ne constituant pas un plan directeur de quartier et n'en produisant dès lors pas les effets juridiques propres, rattachés à cet instrument »<sup>33</sup>.*

Ce dispositif, relativement complexe, repose sur une ratio legis évidente, qui figure déjà dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de cet article 11bis LaLAT :

*« Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient bien entendu d'éviter »<sup>34</sup>.*

Cette nouvelle disposition répondait à une demande des communes de « conférer une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité »<sup>35</sup>, alors que deux tentatives précédentes allant dans ce sens avaient échoué en 1985 (projet de loi 5717) et en 1997 (projet de loi 7692).

L'introduction de cet instrument dans la LaLAT n'avait, en revanche, pas pour objectif de donner, ni aux particuliers, ni aux communes, le moyen de faire échec à la mise en œuvre du plan directeur cantonal en mettant à leur disposition un nouvel instrument qu'elles pourraient utiliser comme outil de blocage et de veto.

---

<sup>32</sup> MGC 2001-2002/X A 4600

<sup>33</sup> MGC 2001-2002/X A 4600

<sup>34</sup> MGC 2001 41/VIII 7366

<sup>35</sup> MGC 2001 41/VIII 7364

C'est le lieu de préciser que la réticence – parfois légitime au regard des infrastructures à créer – de certaines communes à voir leur territoire s'urbaniser est connue du législateur cantonal. Aussi, le législateur cantonal a dû, à plusieurs reprises, prendre des mesures législatives pour permettre le maintien du développement et laisser à l'autorité cantonale la primauté en matière d'aménagement du territoire, permettant de faire ainsi prévaloir, au besoin, l'intérêt cantonal supérieur. Le législateur a été clair sur ce point. A titre d'exemple, on citera notamment une intervention de M. le député Gabriel Barillier, qui « *insiste sur le maintien d'une cohérence cantonale – objectif atteint, puisque le plan directeur (cantonal) aura dans tous les cas la primauté* »<sup>36</sup>. On se souvient ainsi, en 2001, de l'introduction dans la loi générale sur les zones de développement, du 27 juin 1957 (L 1 35 ; ci-après LGZD), de dispositions d'exécution de l'article 19 LAT, permettant aux particuliers de faire l'avance des frais nécessaires en matière d'équipement en cas de défaillance de la commune<sup>37</sup>, ou encore, du rejet, le 29 avril 1993, par le corps électoral cantonal, d'une initiative qui aurait conféré aux communes la possibilité de bloquer la procédure d'adoption des plans d'affectation concernant leur territoire en cas de préavis négatif de leur part.

S'agissant de la commune de Thônex, la réticence de cette collectivité à voir son territoire s'urbaniser, et plus particulièrement le secteur dit des Communaux d'Ambilly, dont le précédent PDC adopté le 15 septembre 1989 par le Grand Conseil prévoyait déjà l'urbanisation, était bien connue du législateur de novembre 2002. Cette tendance avait en particulier pris la forme de l'acceptation, le 23 avril 2002, par le Conseil municipal de cette commune, de la troisième invite d'une initiative municipale intitulée « *Halte au bétonnage de Thônex – Sauvegardons les espaces verts à Thônex* », laquelle « *visait globalement à empêcher la densification des constructions dans le secteur dénommé « Communaux d'Ambilly » pendant une durée de quinze ans valant période de moratoire* », comme le Tribunal administratif a eu l'occasion de le constater<sup>38</sup>. Cette invite demandait audit Conseil municipal de Thônex de prendre une ou plusieurs délibérations ayant pour objet « *... c) l'opposition par tous les moyens légaux au déclassement des terrains compris dans cette zone, ainsi qu'aux éventuelles demandes d'autorisation de construire qui en découleraient* ».

Autrement dit, le conseil municipal de la commune de Thônex s'est engagée, le 23 avril 2002 et pour une durée de quinze ans, à délivrer un

---

<sup>36</sup> MGC 2001-2002/X D/53 2789

<sup>37</sup> Cf. art. 3 LGZD

<sup>38</sup> ATA A/429/2002, du 8.10.2002, chiffre 1, p. 2

préavis défavorable à tout projet de modification des limites de zones tendant à déclasser en une zone de plus forte densité le secteur dit des communaux d'Ambilly. De fait, le projet de plan de zone n° 29460-537, visé à l'article 1 du projet de loi 10189, finalement mis à l'enquête publique en décembre 2004, a fait l'objet, le 21 juin 2005, par 17 non et 9 abstentions, d'un préavis défavorable du conseil municipal de Thônex, comme ce dernier s'y était engagé le 23 avril 2002.

C'est dire que les termes et le mécanisme choisis à l'article 11bis LaLAT, introduit le 29 novembre 2002 dans la LaLAT, ont été choisis avec soin. Ils tiennent compte de cette tendance, amplement vérifiée dans le cas d'espèce, et l'ont à juste titre anticipée, puisque la commune de Thônex et les opposants au projet de loi litigieux ne manquent pas, aujourd'hui, de soulever le grief selon lequel le projet de plan visé à l'article 1 ne pourrait pas être adopté sans l'approbation préalable d'un PDQ, opinion qui revient à conférer à cette commune un droit de veto que la législation en place a pris soin de ne pas leur donner, comme il vient d'être exposé.

C'est la raison pour laquelle il n'y aucune trace, ni dans la LaLAT, ni dans le PDC, d'une règle qui prescrirait l'obligation d'adoption préalable d'un PDQ, en particulier dans les périmètres d'aménagement coordonnés (PAC) désignés par le PDC, empêchant le Grand Conseil d'adopter un plan de zone en l'absence de PDQ. Ces lois ne contiennent par exemple aucune disposition semblable à l'article 5 Lforêts<sup>39</sup> (disposition d'application notamment des articles 10 et 13 LFO<sup>40</sup>), qui traite pour sa part du rapport entre les constats de nature forestière et les plans de zones de bois et forêts, en stipulant qu' « *à la suite de la constatation de la nature forestière de terrains, la modification nécessaire des limites de zones suit la procédure prévue aux articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* », le constat de nature forestière devant donc clairement avoir été effectué préalablement ou du moins simultanément à la modification des limites de zone.

L'on ne trouve, dans les travaux parlementaires, aucun élément qui permettrait d'affirmer que le Grand Conseil aurait voulu, sans l'exprimer expressément, s'empêcher lui-même d'adopter un plan de zone en l'absence d'un PDQ en force, validé par la commune et le Conseil d'Etat, notamment dans les secteurs des PAC.

Dans un récent arrêt, portant sur le déclassement de la Chapelle-Les-Sciens, secteur qui fait également partie d'un PAC et qui a fait l'objet d'un

---

<sup>39</sup> Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (RSG M 5 10)

<sup>40</sup> Loi fédérale sur les forêts, du 4 octobre 1991 (RS 921.0)

déclassement avant qu'un PDQ ne soit adopté, le Tribunal administratif a d'ailleurs rappelé que la planification directrice, selon le PDC, « *est à formaliser progressivement, en assurant une large place à la concertation* ». Surtout, il a précisé que la modification de zone survenue dans le secteur en cause « *correspond à la première étape de mise en œuvre de ce PAC* », est « *conforme aux objectifs d'urbanisme du PDC et respecte les principes de la LAT* »<sup>41</sup>. Ce faisant, cet arrêt, qui fait certes l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, confirme implicitement que l'adoption d'un plan de zone n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un PDQ, y compris dans les périmètres d'aménagement coordonnés (PAC) désignés par le PDC.

Le grief d'une prétendue violation de l'article 11bis LaLAT est donc, en tout état, infondé et doit être écarté.

Au demeurant, le Département du territoire vient de mettre à l'enquête publique, le 4 avril 2008, un projet de PDQ n° 29677, auquel le conseil municipal de Thônex, par résolution du 18 mars 2008, a déclaré vouloir globalement adhérer. Pour sa part, dans un courrier dont le projet a été discuté en commission et est joint au présent rapport, le Conseil d'Etat a confirmé à cette commune que les PLQ à élaborer le seront conformément au PDQ. Il n'est donc pas impossible que, entre le moment où ces lignes sont écrites et celui où le Grand Conseil sera amené à voter le présent projet de loi, ce PDQ ait été adopté, ce qui pourrait rendre ce motif pour l'essentiel sans objet, du moins à l'égard des opposants qui n'exigent pas que ce PDQ porte également sur le secteur de Mon Idée, voire sur celui des Grands-Prés, sis sur la commune de Puplinge. En outre, la Commission de l'aménagement a tenu à ajouter une disposition réservant expressément l'article 11bis, alinéa 8, LaLAT. Par ce geste, le Grand Conseil entend signifier à la commune de Thônex qu'il accordera une attention particulière au respect de cette disposition, dans le cadre des éventuelles oppositions que cette collectivité pourrait former contre des PLQ qui, en dépit des engagements pris à cet égard par le Conseil d'Etat, s'écarteraient du ou des PDQ appelés tôt ou tard à être adoptés dans le secteur concerné.

Quoi qu'il en soit, l'on ne discerne pas clairement quel serait le préjudice encouru par les opposants, du fait que l'adoption du plan de zone intervienne avant celle de ce projet de PDQ.

Cela est d'autant plus vrai que la zone de développement créée par le plan visé à l'article 1, loin d'être un obstacle à la réalisation de ce projet de PDQ, en permettra au contraire la réalisation par étapes, par le biais de PLQ qui

---

<sup>41</sup> ATA/74/2008, du 19.02.2008, cons. 12 p. 15

auront la possibilité, le cas échéant, de matérialiser les options définies par le futur PDQ.

C'est le lieu de préciser que la zone de développement en cause ne revient pas à déclasser « *indistinctement l'ensemble du périmètre en zone à bâtir* », comme l'affirme la commune de Thônex dans son acte d'opposition, qui perd de vue que le périmètre en cause est actuellement déjà classé en zone à bâtir. Les zones de développement sont, en effet, assimilables à des zones dont l'affectation est différée au sens de l'article 18, alinéa 2, LAT, comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le dire<sup>42</sup> et ne sont donc pas constitutives, en elles-mêmes, de zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. La zone créée par le plan visé à l'article 1 ne saurait, en outre et à suivre cette même commune, être qualifiée de « *démesurée* », ou excédant « *des besoins limités à quinze ans (art. 15 b LAT)* », s'agissant d'une mesure de densification d'une zone à bâtir existante expressément et spécifiquement prévue par le PDC, comme il vient d'être exposé. L'adoption d'un PLQ en zone de développement n'a pas pour effet de contraindre le propriétaire d'un bien-fonds situé dans le périmètre d'un tel plan à entreprendre effectivement une construction, mais a pour but de l'obliger à se conformer à ce plan, dans l'hypothèse seulement où le propriétaire en question se proposerait d'édifier une nouvelle construction selon les normes de la zone de développement considérée. Il est donc douteux que les propriétaires des constructions existantes, qui pourront sans autre continuer à résider sur leurs terrains, et dont le potentiel à bâtir se verra multiplié par six (IUS de 0,2 à 1,2) subissent un véritable préjudice.

Quoi qu'il en soit, ce sont en fin de compte les PLQ qui vont définir le réel contenu de la zone de développement litigieuse. Les PLQ prévoient en particulier le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire. De tels plans peuvent prévoir des espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants, les terrains réservés aux équipements publics (sans qu'il soit nécessaire de prévoir spécifiquement une zone, au sens de la LaLAT, réservée à ceux-ci comme le demande la commune de Thônex), la végétation à sauvegarder ou à créer et bien d'autres choses encore. En effet, l'article 3 LGZD ne définit pas de manière exhaustive tous les éléments d'un tel plan, comme l'indique l'adverbe « notamment » figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition, mais ne fait qu'en énumérer les plus importants.

Il n'y a donc pas d'incompatibilité entre, d'une part, le plan visé à l'article 1 du présent projet de loi, qui est un plan d'affectation général

---

<sup>42</sup> ATF du 5 mars 1998, cons. 2, lettre e aa), SJ 1998 641



laissant une grande marge de manœuvre à l'aménagement de détail qui sera fixé en fin de compte par les PLQ et, d'autre part, le projet de PDQ récemment mis à l'enquête publique ou tout autre projet de PDQ respectant le PDC.

Par conséquent, le grief d'une prétendue violation de l'article 11bis LaLAT est infondé et doit être rejeté.

### ***C Prétendues violations des art. 3 LAT et 25 LaLAT***

Dans ce contexte, les PLQ découlant de la modification des limites de zones litigieuse auront tout loisir de concrétiser notamment le principe d'aménagement du territoire fixé par l'article 3, alinéa 3, lettre e, LAT, selon lequel il convient de « *ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres* », le cas échéant en créant les espaces verts que prévoit le projet de PDQ récemment mis à l'enquête publique.

Quant à l'article 25 LaLAT, simple retranscription de l'ancien article 158 B LCI, introduit le 1<sup>er</sup> décembre 1972 dans la législation genevoise<sup>43</sup>, il s'agit d'une prescription qui ne s'adresse qu'au seul Conseil d'Etat, lequel « *est tenu de proposer au Grand Conseil des zones de verdure au fur et à mesure de l'accroissement des besoins de l'agglomération* » en fonction d'un certain nombre de critères, définis à l'alinéa 2 et assimilables à des principes d'aménagement du territoire.

De fait, ces dernières années, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 25 LaLAT, le Grand Conseil a été amené à adopter un certain nombre de zones de verdure consistant à pérenniser des espaces verts existants, ouverts au public et appartenant à une collectivité publique ou une institution à caractère public. Dans une réponse du 25 avril 2000 à une motion portant n° 646, le Conseil d'Etat faisait ainsi état de 55 périmètres recensés dans l'agglomération genevoise et devant faire l'objet d'un déclassement en zone de verdure, la création de nouveaux espaces verts étant remise à une étape ultérieure. L'on peut retirer de ces considérations que, en pratique, le Conseil d'Etat a fait usage de l'article 25 LaLAT le plus souvent en vue de pérenniser des espaces verts, après que ceux-ci aient été réalisés, davantage qu'en vue de créer de tels espaces, ce qui n'est pas forcément nécessaire, puisque les plans localisés de quartier, en zone de développement, permettent de parvenir à cette fin. Il n'est d'ailleurs pas exclu que ce phénomène se reproduise ultérieurement en l'espèce, après que les PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone litigieuse aient été adoptés et

---

<sup>43</sup> *ROLG* 1973, p. 9

réalisés. Cela dit, il est douteux que l'incorporation en zone de verdure apporte une meilleure protection aux espaces verts ouverts au public que les PLQ créant de tels secteurs, d'autant plus si ces derniers peuvent se fonder sur un PDQ liant la commune et le Conseil d'Etat (art. 11 bis, al. 8, LaLAT). A l'heure où sont écrites ces lignes, cette situation semble se profiler, au vu des engagements d'ores et déjà pris aussi bien par le Conseil d'Etat que par le Conseil municipal de la commune de Thônex.

Quoi qu'il en soit, il revient au seul Conseil d'Etat de mettre en œuvre, au rythme et selon les opportunités qu'il entrevoit, l'article 25 LaLAT. Surtout, cette disposition, dont l'origine remonte à 1972 et est donc antérieure à l'entrée en vigueur de la LAT et à l'instrument des PDQ, ne peut faire obstacle à l'adoption, par le Grand Conseil, d'une zone de développement, d'autant moins lorsque celle-ci permet la création d'espaces verts, comme c'est justement le cas de celle visée par le plan visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

Au demeurant, il sied de rappeler que *« les buts et principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT ne sont pas des dispositions d'applicabilité directe ; elles constituent plutôt des orientations et des directives qui doivent guider l'autorité – administrative ou judiciaire – chargée d'interpréter d'autres dispositions qui sont, elles, directement applicables<sup>44</sup>. Prétendre que l'un ou l'autre de ces principes ne serait pas respecté dans un cas d'espèce ne suffit pas, en soi, à fonder un grief de violation de la LAT<sup>45</sup>»*. Or, le plan de zone visé par la loi litigieuse, dont les objectifs sont clairs et n'ont pas besoin d'être répétés ici, est parfaitement conforme à ces principes, en particulier à celui visé à l'article 3, alinéa 3, lettre e, LAT, qui n'impose pas la création de zone de verdure au sens du droit genevois, d'autres instruments aboutissant au même résultat pouvant tout aussi bien faire l'affaire. De même, il est pleinement conforme au PDC, comme il a été plus avant exposé, l'autorité intimée ne mésusant pas de son pouvoir d'appréciation en la matière.

Il s'ensuit que le grief d'une prétendue violation des articles 3 LAT et 25 LaLAT est infondé et doit être rejeté.

### ***D Prétendues violation de l'article 16 LaLAT***

La commune de Thônex invoque encore une prétendue violation de l'article 16 LaLAT au motif que ladite procédure a été gelée pendant près de trois ans, suite au préavis négatif de son Conseil municipal, rendu le 21 juin

---

<sup>44</sup> Tschannen, *commentaire LAT 1999*, art. 1<sup>er</sup> N° 3 et art. 3 N° 9 et 10

<sup>45</sup> ATA/441/2006, du 31.08.2006, cons. 4 b et c p. 12

2005, cela alors que chaque étape contiendrait un délai qui doit être respecté. A cet égard, ladite commune invoque en particulier l'article 16, alinéa 3, LaLAT, qui fixe à cette collectivité un délai de 60 jours pour préavis le projet de loi, « *le non-respect du délai étant sanctionné par le fait que, comme le stipule l'alinéa 3 de l'article 16, « son silence vaut approbation sans réserve »* ». Par ailleurs, l'organisation temporelle de la procédure selon l'article 16 LaLAT devrait « *tenir compte du renouvellement périodique des autorités* ».

A la différence de ce qui prévaut en matière d'autorisation de construire, domaine expressément évoqué par la commune de Thônex dans son acte d'opposition, l'article 4, alinéa 1, LCI<sup>46</sup> fixant un délai de réponse de soixante jours à toute demande d'autorisation à compter de la date d'enregistrement de la demande, l'article 16 LaLAT ne prévoit aucun délai entre la mise à l'enquête publique d'un avant-projet de plan de zone et son adoption par le Grand Conseil. Cette dernière disposition ne fixe pas davantage de délai au Conseil d'Etat pour adopter et déposer un projet de loi de modification des limites de zones, après que le Conseil municipal se soit prononcé. Des considérations d'ordre politique sont à l'origine de cette différence de traitement. En matière de plan de zone, il n'en va pas de la seule application de lois ou règlements. La procédure d'adoption des plans de zone poursuit d'autres objectifs, parmi lesquels la formation d'un certain consensus entre la commune et l'Etat. Un tel accord ne peut cependant pas être décrété dans une loi, et il est encore moins possible de fixer des délais à cet égard. Force est de constater que l'article 16 LaLAT est rédigé de manière à laisser au Conseil d'Etat une large marge de manœuvre, l'alinéa 4, 2<sup>e</sup> phrase, de cette disposition l'incitant même à temporiser en cas de préavis négatif de la commune, puisque, dans ce cas, il doit procéder au préalable à l'audition du conseil administratif ou du maire de la commune. En pratique, il n'est d'ailleurs pas rare que certains projets de loi de modification des limites de zone soient adoptés des années après leur mise à l'enquête publique, comme cela s'est vu.

Si l'article 16, alinéa 3, LaLAT fixe, en revanche, un délai de 60 jours aux communes pour rendre leur préavis, suite à la fin de l'enquête publique, c'est pour une toute autre raison : il s'agit, ici encore, d'éviter de donner aux communes un droit de veto, bloquant et réduisant à néant toute modification des limites de zones qui n'aurait pas leur agrément, quitte à ce que l'intérêt cantonal supérieur soit bafoué. L'on se souvient ainsi, encore une fois, qu'en date du 29 avril 1993, le corps électoral cantonal avait dû rejeter une

---

<sup>46</sup> *Loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 5 05)*

initiative qui aurait conféré aux communes la possibilité de bloquer la procédure d'adoption des plans d'affectation concernant leur territoire en cas de préavis négatif de celles-ci. De même, toujours en vue de bloquer efficacement la procédure d'adoption qui ne leur convient pas, une commune pourrait être tentée de ne pas rendre de préavis, la poursuite de la procédure devenant impossible ensuite. Le fait que l'article 16, alinéa 3, LaLAT fixe aux communes un délai de 60 jours, au-delà duquel leur « *silence vaut approbation sans réserve* », n'est pas l'expression d'une temporalité impérieuse de la procédure, qui devrait être poursuivie sans interruption sous peine de nullité, mais plutôt d'une volonté du législateur de mettre en main de l'autorité cantonale le pouvoir décisionnel en matière d'aménagement du territoire. Les communes doivent pouvoir faire valoir leur point de vue dans les meilleures conditions, mais sans pour autant disposer d'un véritable droit de veto en la matière.

Enfin, la procédure d'adoption des plans de zone n'a pas non plus à « *tenir compte du renouvellement périodique des autorités* » et ne le fait du reste pas.

Par conséquent, le grief d'une prétendue violation de l'article 16 LaLAT est infondé et doit être rejeté.

### ***E. Prétendue violation de la bonne foi (art. 9 Cst)***

Le droit à la protection de la bonne foi découle directement de l'article 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000 (Cst RS 101), selon lequel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Ce droit était déjà contenu dans l'article 4a Cst. Il permet d'exiger, à certaines conditions, que l'autorité respecte ses promesses et évite de se contredire. Le citoyen est ainsi protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite en fonction des décisions, déclarations ou d'un comportement déterminé de l'administration. Pour pouvoir se plaindre avec succès de la violation d'une promesse donnée par l'autorité administrative, il faut :

- que cette autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
- qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
- que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite;

- qu'il se soit fondé sur les assurances et le comportement – dont il se prévaut pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice;
- qu'aucun intérêt public, prépondérant ne s'oppose à l'intérêt de l'administré à se prévaloir du principe de la bonne foi<sup>47</sup>.

En l'espèce, il est constant que le Grand Conseil, autorité d'adoption du plan visé à l'article 1 de la loi litigieuse, n'a pris aucun engagement, ni à l'égard de la commune de Thônex, ni envers les opposants, lesquels ne le prétendent d'ailleurs pas. Le Grand Conseil ne saurait être lié par des engagements pris par le Conseil d'Etat. Pour ce motif déjà, le grief d'une prétendue violation du principe de la bonne foi est infondé et doit être rejeté.

Par ailleurs, le PDC de 1989, encore une fois, prévoyait déjà le déclassement des communaux d'Ambilly de zone villa en une zone de développement plus dense. Ce projet de loi est donc attendu depuis très longtemps et son adoption ne saurait être différée davantage, l'avant-projet de PDQ envisagé à l'époque, dont la mise au point avait motivé le gel de la procédure de déclassement étant maintenant largement prêt. En effet, peu après que le PL litigieux ait été déposé par le Conseil d'Etat, les autorités de la commune de Thônex, aussi bien exécutives que législatives, se sont déclarées tour à tour favorables au projet de PDQ n° 29677, avant même sa mise à l'enquête publique. Or, c'est la mise au point de cet avant-projet de PDQ qui avait entraîné le gel provisoire de la procédure d'adoption de la modification de zone litigieuse, ainsi que le Conseil d'Etat l'a indiqué dans sa réponse du 29 janvier 2006 à la motion n° 1635. Il n'y a donc rien d'étonnant, ni de contraire à la bonne foi, que ce projet de PDQ étant au point, la procédure d'adoption du PL ait repris son cours.

Au demeurant, le Conseil d'Etat a tenu compte sans doute au maximum de l'avis de la commune en montrant toutes les marques de compréhension possibles, s'agissant d'un projet portant sur un secteur clé de l'aménagement du canton. Il est par ailleurs constant que la commune, une fois le déclassement adopté, sera loin d'être dépourvue de moyens si elle souhaite manifester son désaccord. En effet, l'adoption d'un PDQ suppose l'existence d'un accord entre le canton et la commune, le PLQ devant respecter les options définies par le PDQ. A cela s'ajoutent la possibilité d'un référendum populaire communal sur les projets de PLQ découlant de la loi, l'arbitrage du Grand Conseil en cas de litige entre le Conseil d'Etat et la commune (cf. article 6, alinéa 9, 2<sup>e</sup> phrase LGZD) et les possibilités de recours aux tribunaux administratif et fédéral. Ces éléments font que le Conseil d'Etat a

---

<sup>47</sup> ATF 117 la 287 consid. 2b; 116 lb consid. 3c et les arrêts cités

quasiment l'obligation, sur le plan politique, de s'entendre avec la commune, si l'on veut que le processus d'urbanisation aille véritablement de l'avant.

Enfin, l'adoption du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux ne contrevient en rien à la réalisation du projet de PDQ n° 29677, mis en consultation le 4 avril 2008. On ne voit pas quel préjudice subirait la commune de Thônex et les opposants du fait de l'adoption du projet de loi litigieux.

### ***F. Prétendues violations du principe du développement durable (art. 73 Cst)***

La plupart des opposants invoquent une prétendue violation du principe du développement durable, au motif que le respect des normes sur la protection de l'environnement en matière d'air, de bruit, de gestion des eaux, aurait été insuffisamment étudié. Ces mêmes personnes avancent encore que la circulation est saturée, que le réseau routier actuel ne pourrait supporter un surcroît de trafic motorisé privé et ne permettrait pas non plus le développement des transports publics.

Ce faisant, les opposants perdent de vue que le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'article 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un PLQ au sens de l'article 13, alinéa 1, lettre a, LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade<sup>48</sup>.

Une première approche des questions environnementales, à l'exception de l'attribution des degrés de sensibilité au bruit retenu par le plan visé à l'article 1, lesquels ne sont pas contestés, ne peut être envisagée qu'au niveau du projet de plan directeur de quartier, qui contient les premiers contours du contenu réel de la zone, sous forme d'orientations, engageant la commune et le Conseil d'Etat. C'est ainsi que l'article 3, alinéa 4, lettre c ROEIE<sup>49</sup> prévoit que les plans directeurs de quartier, au sens de l'article 11bis, alinéa 4, LaLAT, en particulier lorsqu'ils portent sur les périmètres d'aménagement coordonnés (PAC) prévus par le plan directeur cantonal, font l'objet, en fonction des circonstances, d'une évaluation environnementale stratégique (EES).

---

<sup>48</sup> ATA /793/2005, du 22.11.2005, cons. 6 et 7; ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7; ATA/286/2004, du 6.04.2004

<sup>49</sup> Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, du 11 avril 2001 (RSG K I 70.05).

C'est ainsi que le projet de plan directeur de quartier n° 29677, mis à l'enquête publique du 4 avril au 5 mai 2008, est accompagné d'un rapport comportant notamment un inventaire des nombreux documents et études déjà effectués dans ce secteur (cf. p. 16), ainsi que d'une EES, jointe en annexe et soumise à consultation publique par la même occasion.

Ces études contiennent déjà nombre d'indications susceptibles de répondre aux préoccupations soulevées. Elles seront cependant approfondies en relation avec les PLQ qui seront adoptés conformément à la loi litigieuse. C'est à ce stade que seront effectuées les EIE de 1<sup>re</sup> étape, qui traiteront de l'impact effectivement prévisible en matière environnementale des constructions concrètement envisagées par ce PLQ en fonction des précisions contenues dans ce document, la seconde partie de l'EIE devant être effectuée lors des autorisations de construire<sup>50</sup>.

Dans un récent arrêt, relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones et qui versait dans les mêmes travers, le Tribunal administratif a eu l'occasion de développer les considérations suivantes :

*« L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés »*<sup>51</sup>. L'adoption du plan de zone litigieux signifie simplement que, moyennant l'adoption préalable d'un PLQ et le respect des autres conditions prévues par la LGZD, les terrains compris dans le périmètre déclassé pourront désormais accueillir, en lieu et place de villas, des « grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public », conformément à l'article 19, alinéa 1, LaLAT. Un tel plan ne préjuge en rien des questions d'équipement, de trafic, d'accès, de nature, de destination effective des bâtiments qui découleront finalement de cette zone. Le détail sera fixé plus précisément par des projets de PLQ qui restent à adopter, selon une procédure au cours de laquelle les opposants auront tout loisir de s'exprimer, tous les aspects n'étant pas encore définitivement arrêtés, quand bien même le projet de PDQ actuellement à l'enquête publique en donne déjà une

---

<sup>50</sup> Cf. art. 5 du règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, du 11 avril 2001 (RSG K I 70.05 ; ROEIE)

<sup>51</sup> ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5, p. 7

première idée. Il laisse, en lui-même, entière la possibilité de réaliser un Eco-quartier, comme le demandent certains opposants.

A cet égard, tant le Tribunal fédéral que le Tribunal administratif ont eu l'occasion de préciser à de multiples reprises que la question de l'équipement, du trafic public et privé, tout comme celle de l'étude d'impact sur l'environnement<sup>52</sup>, n'est pas déterminante au stade de la planification générale<sup>53</sup>. La condition de l'équipement est un préalable indispensable à la délivrance d'une autorisation de construire (cf. art. 22, al. 2, lettre b, LAT), mais non pas à la création d'une zone. Tout au plus, en zone de développement, les questions d'équipement peuvent relever des PLQ (cf. art. 13, al. 3, LaLAT et 3, al. 2, LGZD). A noter que l'EIE a pour objet de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation particulière répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement, et non pas d'évaluer un éventuel impact social de nouveaux logements ou en termes sécuritaires, la notion d'« *étude d'impact sociale et sécuritaire* », invoquée par certains opposants, étant inexistante en droit de l'environnement<sup>54</sup>.

C'est dire que les griefs, soulevés par les opposants, qui ont trait à des éléments qui ne pourront être contenus que dans les projets de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone (dont les détails ne sont, par ailleurs et pour l'heure, pas définitivement arrêtés) et dans l'EIE de 1<sup>re</sup> étape qui les accompagnera, sont irrelevants et n'ont pas à être examinés dans le cadre de la présente procédure. Cette dernière a pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification de limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même, et non pas le traitement des griefs portant sur les solutions d'aménagement de détail envisagées par les futurs projets de PLQ.

Seuls les motifs qui ont spécifiquement trait à la modification litigieuse des limites de zones visée par le présent projet de loi peuvent donc être examinés dans le cadre de la présente procédure. Celle-ci ne concerne que le périmètre du plan visé à l'article 1 du présent projet de loi, les deux autres secteurs du périmètre MICA (Grands Prés sur la commune de Puplinge et Mon-Idée) n'étant de surcroît pas concernés, les griefs relatifs à ces projets

---

<sup>52</sup> ATA /793/2005, du 22.11.2005, cons. 7 ; ATF 120 Ib 74, cons. 2

<sup>53</sup> ATA/891/2003, du 02.12.2003, cons. 8 c ; ATF 113 Ia 266, cons. 3c ; ATF 1P.444/2001, du 29.11.2001, cons. 3b bb ; ATF du 11.11.1994 C. c/ Grand Conseil, cons. 4 p. 9 in fine ; ATF du 29.05.1987, paru au JT 1989 I 429

<sup>54</sup> ATA/789/2002, du 10.12.2002, cons. 10, confirmé par ATF 1A.21/2003, du 29.09.2003



ou à la nécessité de l'adoption d'un PDQ qui porterait également sur le territoire de la commune de Puplinge étant irrecevables.

A cet égard, force est de constater que les services spécialisés en matière de protection contre les nuisances sonores, de protection de l'air et de gestion des eaux ont tous délivré un préavis favorable au projet de plan de zone litigieux. Tout au plus peut-on observer que le service de la planification du Domaine de l'eau considère notamment que le risque d'inondation des sous-sols des constructions riveraines de la nappe superficielle libre de Puplinge, à l'est du périmètre, provoqué par la réalisation des constructions projetées sur le périmètre des communaux d'Ambilly, sera négligeable, moyennant des précautions d'usage qui seront précisées dans les autorisations de construire, ce qui répond à l'un des griefs soulevés. Quant à certains problèmes déjà observés de risque d'inondation des sous-sols par refoulement des canalisations unitaires situées à l'amont des routes d'Ambilly et de Jussy par temps de pluie, ils sont totalement indépendants de la réalisation des communaux d'Ambilly et pourront être résolus par une mise en réseau séparatif appropriée, ce qui répond également à certains griefs soulevés.

Pour le reste, les opposants font état d'allégations toutes générales, mais n'avancent aucun argument objectif suffisamment pertinent pour remettre en cause ces préavis, si bien que ces griefs doivent être écartés. Quant aux motions N<sup>os</sup> 1626 et 1635, invoquées par certains opposants, le Conseil d'Etat en a tenu compte dans la mesure du possible, ainsi que l'indique sa réponse à ces motions, cela quand bien même elles n'ont pas un caractère contraignant comparable à celui d'une loi.

### ***G. Impact financier pour la commune***

Quant aux finances de la commune de Thônex, il sied de préciser que celles-ci semblent exemplaires, puisque sur le site Internet de cette commune, l'on peut lire que « *le taux de centimes additionnels n'a cessé de diminuer depuis les années 1980 (50) pour atteindre 44 en 2004. La dette communale a été assainie en 1994. Ainsi, des fonds importants ont pu être capitalisés et de gros investissements (école, piscine, salle des fêtes, patinoire) ont pu être réalisés sans recours à l'emprunt* » En termes de dette brute totale et par habitant, cette commune se trouvait ainsi au 1<sup>er</sup> rang du canton en 2005.

C'est dire que la commune de Thônex est fort bien gérée. L'on comprend dès lors sont soucis – qui devrait être partagé par les autres communes et le canton – de maintenir un équilibre financier positif. Force est toutefois d'admettre qu'elle semble être en mesure de couvrir les investissements d'infrastructures qu'elle sera appelée à développer. Sa tâche sera facilitée si

le développement urbain pressenti est échelonné dans le temps. Or, c'est précisément ce que permet d'envisager la création d'une zone de développement qui exige la création de PLQ, plutôt qu'une zone ordinaire, où seul subsisterait le stade ultime de la délivrance de l'autorisation de construire, les constructions pouvant alors être réalisées plus rapidement.

### ***H. Création d'une zone de bois et forêts***

Il est vrai que l'exposé des motifs est peu disert sur la zone de bois et forêts également créée par le plan visé à l'article 1.

Cette zone, initialement délimitée sur le seul cadastre forestier, fait suite aux constats de nature forestière n° 2005-04B, parus dans la FAO du 7 décembre 2007, aujourd'hui en force. Ces constats de nature forestière, qui ont notamment le mérite de délimiter les lisières de forêts, ont fait apparaître que le secteur boisé existant, revêtant la qualité de forêt, était légèrement plus grand que celui correspondant à la zone de bois et forêt actuellement en vigueur. Aussi, un toilettage de ladite zone s'avérait judicieux, de manière à faire coïncider la zone de bois et forêts selon le droit cantonal avec la forêt, au sens du droit forestier, l'article 5 Lforêts<sup>55</sup> disposant qu'« à la suite de la constatation de la nature forestière de terrains, la modification nécessaire des limites de zones suit la procédure prévue aux articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ». C'est ainsi que, concrètement, le plan visé à l'article 1 comprend diverses petites bandes de terrain complétant la zone de bois et forêt existante, et délimitant de façon claire les limites de l'aire forestière.

En fin de compte, tous les griefs soulevés à l'encontre du projet de loi sont infondés, raison pour laquelle les oppositions doivent être écartées.

## **XI. Vote d'ensemble du projet de loi 10189**

Le vote d'ensemble est précédé de déclarations politiques par lesquelles le groupe des Verts se félicite de voir ce projet aboutir et reste confiant quant aux engagements pris par le Conseil d'Etat pour que le projet se déroule comme promis.

Le groupe PDC relève l'exceptionnelle collaboration de la commune dans ce dossier et, singulièrement, du Conseil administratif qui a mené d'importantes démarches afin de répercuter les préoccupations et les souhaits

---

<sup>55</sup>

*Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (RSG M 5 10)*

des habitants de Thônex. Le groupe PDC remercie le Conseil d'Etat ainsi que l'administration et les commissaires.

Le groupe Socialiste est très heureux de l'aboutissement de ce projet et persuadé que le Conseil d'Etat saura mener à bien la suite des travaux de concert avec la commune.

Le groupe Radical remercie particulièrement la commune qui a travaillé dans un sens positif malgré un contexte extrêmement difficile. Il se félicite de l'aboutissement de ce projet de loi.

Le groupe Libéral souligne lui aussi le travail important de la commune et singulièrement de son maire. Il relève l'importance d'avoir tenu compte des désirs de la commune, notamment au regard de l'importance de ce projet et du très grand nombre de logements qui seront construits.

Le MCG indique que ce vote est un signe fort pour le logement à Genève.

L'UDC se réjouit de l'aboutissement favorable de l'ensemble des travaux visant à la prochaine construction de plusieurs milliers de logements.

**Le président met aux voix le projet de loi 10189 dans son ensemble.**

**Pour : 14 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 1 MCG, 2 Ve, 3 S)**

**Abstention : 1 PDC** (Un commissaire PDC n'a pas pris part au vote parce qu'il fait partie du Conseil municipal de la commune de Thônex.)

**Le projet de loi 10189 est accepté à l'unanimité.**

Au regard des travaux de la Commission de l'aménagement, de ses discussions, des décisions prises en commission, l'unanimité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

## **Projet de loi (10189)**

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Thônex  
(création d'une zone de développement 3 et de zones des bois et forêts  
au lieu-dit « Les Communaux d'Ambilly »)**

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

### **Art. 1 Approbation du plan**

<sup>1</sup> Le plan n° 29460-537, dressé par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, le 14 décembre 2004, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Thônex (création d'une zone de développement 3 et de zones des bois et forêts au lieu-dit « Les Communaux d'Ambilly ») est approuvé.

<sup>2</sup> 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 de la zone de développement 3 créée par le présent projet de loi.

### **Art. 3 Plan directeur de quartier**

L'article 11bis, alinéa 8, de la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est réservé.

### **Art. 4 Oppositions**

<sup>1</sup> Les oppositions à la modification des limites de zones formées par :

- a) la commune de Thônex ;
- b) l'Association Bien Vivre à Puplinge, l'Association Oasis, l'Association des Habitants de Moillesulaz-Foron Thonex-Nord, l'Association Chemin des Pinsons, l'Association Priorité à la protection des zones résidentielles, l'Association de Sous-Moulin, l'Association de défense des Communaux d'Ambilly, représentée par son avocat M<sup>e</sup> François Bellanger, l'Association des Habitants de Thônex-Sud et l'Association Thônex Réalisme ;

- c) M<sup>me</sup> et M. Hélène et Luigi De Carlo, représentés par leur avocat, M<sup>e</sup> François Bellanger, M<sup>mes</sup> et MM. Catherine Christodoulidis, Frédérique et François Gency, Archie Hooton et Sylvia Quayzin-Hooton, représentés par leur avocat, M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, M<sup>mes</sup> et MM. Mirella, Lilian et Roger Adatto, Sylvia Antille, Simona et Charles Archinard, Heidi et Rudolf Attinger, Michèle Augsburgger, Gabrielle, Hugo et Achille Bachofner, Jeannine et Walter Baechtold, Henri Bakker, Bernard, Guillaume, Brigitte et Suzanne Balser, Yann Barth, Janine Baudin, Jacqueline Bauer, Vera et Stéphane Benbassat, Daniel Berset, Madeleine Berthaudin, Hannelore et Jacques-A. Boesiger, Brad Bohnert, Sonia et Jacques Boissonnas, Cécile Bonjour, José et Isabelle Bonny, Costentino et Stefano Borsa, Chrisitine et Philippe Bourgeois, Hélène et Michel Brancher, Marthe Bruschweiler, Martine et Patrick Bulliard, Jacob et Mireille Bushardt, Jeanne Cabussat, Agatino Caruso, Raymond et Christine Casadei, Maria-Luise, Delfino et Charles-Antoine Causin, Gaston Cellerino, Olga Cesnovar, Elisabeth et Philippe Chantre, Philippe et Annik Chapel, Sylvette et Marcel Chatton, Laura, Maude et Steven Christodoulidis, Anne-Marie et Gérard Clerc, Danielle Coral, Eduardo et Viviana Coto Hunziker, Doris Crawshaw, Marie-Elisabeth Cuanillon, Danielle, Patrick et Pierre Dällenbach, Marcelle et Gilbert Darbellay, Jacqueline De Bay, Marie-Madeleine, Didier et Christophe Delbiaggio, Raymond Delecraz, Pierre Deluermoz, Eric-W. Derrer, Sonja Desclouds, Jeanne-Marie Dournow, Charles Dunand, Rose-Marie Dupont, Elsy Durig, Gilbert Dutoit, Shirley et Geoffrey Edmonds, Jean-Pierre et Jaqueline Ehinger, Jacqueline Ehinger-de Cotte, André Fasola, Yves, Patricia et Cynthia Fessler, José Fischer, Michel et Françoise Fivaz, Eric A. et Maria Pia Fleury, Josette Fleury, Famille Frinking-Benses, Catherine Xavier et Didier Frossard, Catherine et Giordano Furlanetto, Maryse Gaillard, Alexandre Gante, Julien, Domenico et Patricia Garibaldi, Gabrielle Guex-Crosier, Marie-France Geiger, Alexandra et Paolo Giacinti, Jean Giardini, Anida et François-Daniel Giezendanner, Audrey Gilliland, Pierre Goumaz, Gisèle et Louis Graber, Jean-Claude et Christiane Grandgirard, Christine et Philippe Hagger, Heidi et Théo Hancou, Denise Hari, Giovanna, Jean-Christian et Paul Hauri, Verena et Erik Holstenson, Elisabeth et Philippe Huber, Suzanne et Hans-Peter Hufschmid, Charles, Marie-Rose et Pierrette Hug, Philippe Huguelet, Véronique, Alexis L., Hélène, Sandrine et Fabienne Hyde, Ginette et Ernest Isabel, Marco Jäger et Myriam Dällenbach-Jäger, Docteur Bernard Jeanrenaud, Dominique Jenny, Marianne Jolliet, Jean Kaehr, Roselise Kaloudis, Emil Keller et Ingeborg Keller-Lummer, Stephen Knörr, Denise Kolly, Josiane et Marcel Kung, Gisèle

Labeaume, Liliane et Raymond Lachat, Esther et Daniel Lack, Patrick Lassus, Philippe, Bastien et Brigitte Lechaud, Françoise, Bérengère, Claude, Léonard et Arthur Miffon, Niklaus Leuenberger, Jean-Claude Liechti, Rose-Marie Lohri-Schaer, Valérie et Pedro Lopez, Dominique et Pierre Magnard, Hervé May, Régine et Antoine Mazloum, Yvonne Meier, Margrit, Peter, Florian et Marianne Meili, Hans Rudolf Meister et Heidy Meister-Gysi, Liliane Milleret, Liliane et Max Moret-Menard, Nellie Mottaz, Liliane et Henry Mottu, Anna Näf, Eva et Bruno Oberson, Auguste Orlandini, Benvenuto Palmieri, Jean-François Pascalis, Jacqueline, Cristina, Silvia et Fabrizio Patané, Andrée Pellouchoud, Guy Perrin, Serge Perticheto, Josiane Perucca, Joan et Bernard Petitpierre, Micheline Pfosi, Véronique Portmann, Isaura et José Ramos-Verdes, JP et A. Manfredda Ramos-Verdes, William Albin et Brigitte Reiter, Jean-Pierre Renggli, Chantal Reusse-Micheli, Claude Revillard, Alexandre et Anne Rezwiakoff, Franz Riechteiner, Kurt Rindlisbacher, Yves et Marie-Louise Roggo, Edith Romy, Hedwig Rosa, Doris et Richard Rosset, Alice Rougemont, Dominique Rueff, Hilde et François Salamon, Ulrich Sauberli, Anne-Marie et René Savoy et Francine Savoy-Bohnert, Judith et Brian Scarfe, Georges et Marie-Henriette Schmid, Pascale et Marc Schulthess, Irmgard et Alfred Schweizer, Anne-Marie et Christian Sculati, Marie et Henri V. Senti, Esther Simha, Dominique Simonet May, Lilli Sommerhalder, Beat, Jonathan Tony, Ines et Margrit Spörri, Richard Stark, Marie-Laure et Yves Staubitz, Pierre, Nicolas et Isabelle Steiner, Marie-France et Philippe Tischauser, Jeannette Torche, Christophe et Dominique Torriane, Chantal et Etienne Touvet-Martin, Arlette, Fabio et Rémy Vara, Christian Varone, Jan Venulet, Géraldine et Claude Vernez, Roland et Cathy Vernier, Henry et Josiane Vetterli, Lydia Villermet, Catherine Vonlanthen, Ursula et Henri Wälti, Fabrice Wassmer, Jacques Weber, Werner Wermuth, Peter et Francine Winiger, Laurence Wulkan, Andrée Wyler, Yacine, Ali, Mehdi et Nadine Zendaoui, Jeremy Zulian, Henri et Michèle Zurbriggen,

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.

<sup>2</sup> Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M. et M<sup>me</sup> Michel et Danièle Mulliez, M<sup>me</sup> Brigitte Chollet et M. Ashwani KK. Singh sont déclarées irrecevables et, au besoin, rejetées.

**Art. 5**      **Dépôt**

Un exemplaire du plan n° 29460-537 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

## DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Domaine de l'Aménagement du Territoire

Service des Plans d'Affectation

## THÔNEX

## Feuilles Cadastreales

Thônex : 24, 29, 30, 35, 36, 37, 38, 39 et 40.

## Parcelles

Thônex : 3046, 3828, 3829, 3831, 3979, 3983, 3984, 3985, 3986, 3987, 3988, 3989, 4032, 4289, 4538, 4539, 4701, 4810, 5125, 5172, 5253, 5486, 5575, 5632, 5633, DP 5732, dp 5733, DP 5746, dp 5748, DP 5758, DP 5759, DP 5760, DP 5761, 5923, 5924 et 6011.

## Modification des limites de zones

Communaux d'Ambilly



Zone de développement 3 DS OPB II



Zone des bois et forêts



Zone préexistante

## PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

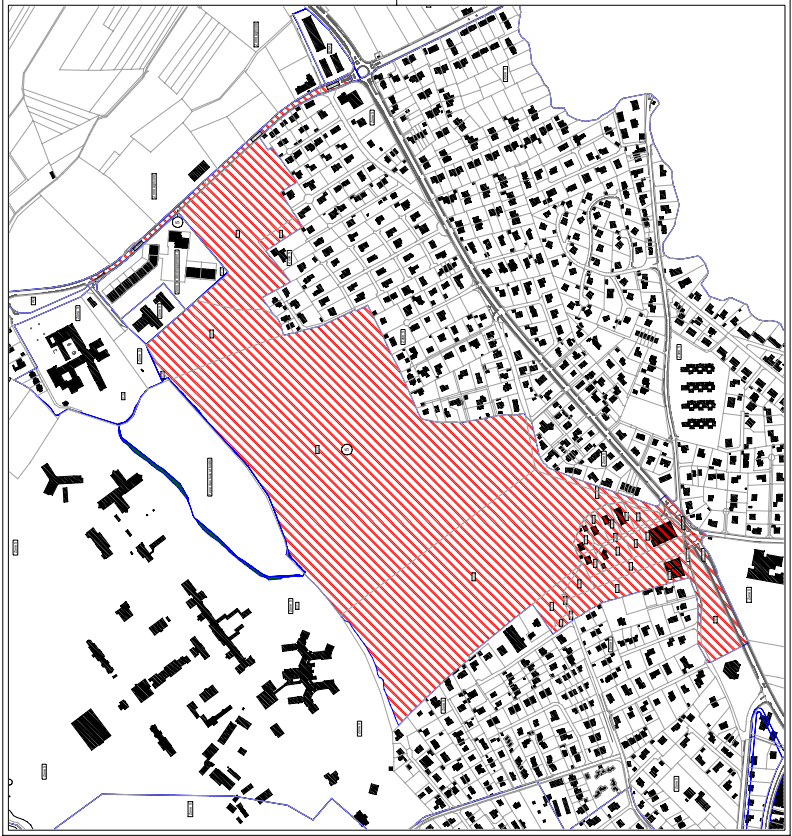
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

<b>Echelle</b> 1 : 2500		Date	14.12.2004
		Dessin	MB
<b>Modifications</b>			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse enquête technique	24.01.2005	MB
	DS OPB	13.11.2007	MB

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
<b>40.00.02</b>	<b>THX</b>
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
<b>537</b>	
Plan N°	
Archives Internes	Indice
	<b>29460</b>
CDU	
<b>7116</b>	







RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 23 avril 2008

**Le Conseil d'Etat**

6028-2008

Au Conseil administratif de la  
Commune de Thônex  
Ch. du Bois-des-Arts  
Case postale 264  
1226 Thônex

**Concerne : PAC MICA – Projet de plan directeur de quartier**

Madame le Maire,  
Messieurs les Conseillers administratifs,

Nous tenons, en premier lieu, à vous remercier de l'accueil favorable que la commune de Thônex a réservé au projet de plan directeur de quartier (ci-après PDQ) cité en titre tant par le conseil administratif dans son préavis technique du 8 février 2008 que par le conseil municipal dans la résolution votée le 18 mars 2008 et ceci bien que la procédure d'adoption n'ait pas encore commencé.

Prenant bonne note de l'accord intervenu sur les principes généraux du PDQ, nous vous confirmons que le Conseil d'Etat tiendra compte des remarques émises dans le cadre du préavis précité. Ainsi, la proportion d'activités sera augmentée favorisant une meilleure mixité du futur quartier. L'aménagement du mail et, de manière plus large, celui de l'ensemble des aménagements extérieurs sera piloté par un groupe tripartite, constitué de représentants des promettant-acquéreurs, de l'Etat et de votre commune. La manière dont sont conduits les travaux sur le PLQ-test devrait d'ailleurs être de nature à vous rassurer dans la mesure où le groupe de promoteurs en charge de cette démarche a choisi de procéder à une mise en concurrence de plusieurs mandataires sous forme de mandat d'étude parallèle, sur la base d'un cahier des charges qui reprend très largement les principes exprimés dans votre préavis. Enfin, la question de l'accès complémentaire est en cours d'examen par l'office cantonal de la mobilité qui devrait se prononcer prochainement.

Nous vous rappelons en outre qu'en vertu de l'article 11 bis alinéa 8 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), un PDQ a force obligatoire pour la commune concernée et le Conseil d'Etat.

Par conséquent, le phasage indiqué dans le projet de plan, à savoir la réalisation d'une première étape correspondant aux trois pièces urbaines situées au nord du mail et à celle prévue au sud, d'environ 142'000 m<sup>2</sup> SPB de logements, selon les termes de la résolution communale du 22 février 2005, auxquels s'ajoutent les surfaces d'activités et de services de proximité, soit environ 15'000 m<sup>2</sup> SPB- sous réserve d'une légère adaptation de la proportion entre logements et activités conformément à l'indication ci-dessus-, engage aussi bien votre commune que l'Etat de Genève.

- 2 -

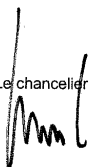
Cette garantie d'une réalisation par étape contenue dans le plan directeur de quartier, confirmée par le présent courrier, équivaut à différer l'urbanisation du solde du périmètre au-delà de l'échéance des 15 ans et non pas de le maintenir en zone 5 (villas). Dès lors, il serait de notre point de vue inopportun de diminuer le périmètre du projet de déclassement.

Par conséquent, nous vous informons que le projet de PDQ vous sera transmis dans les meilleurs délais à l'issue de la consultation publique par le département du territoire afin de pouvoir être adopté par le conseil municipal de Thônex lors de sa séance du 13 mai 2008.

Pour le surplus, nous profitons de cette lettre pour vous confirmer que les PLQ à élaborer le seront conformément au PDQ.

Nous vous prions d'agréer, Madame le Maire, Messieurs les Conseillers administratifs, l'expression de notre considération distinguée.

Le chancelier :



Robert Hensler

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le président :



Laurent Moutinot

Copie à : M. Alain Etienne, Président de la commission d'aménagement du canton



Thônex

COPIE

AU BUREAU DU GRAND-CONSEIL  
DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

Thônex, le 19 février 2008  
CA-PHG/fp/2008-0169.doc

Concerne : projet de modification des limites des zones  
dans le périmètre des Communaux d'Ambilly  
(PL 10'189, plan 29'460-537)

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs les Députés,

Par la présente, la Commune de Thônex forme **opposition** au projet de loi cité en titre, prévoyant le déclassement de l'intégralité du périmètre dit des "Communaux d'Ambilly" en zone 3 de développement.

La commune de Thônex rappelle à cet effet tout d'abord les éléments factuels suivants :

1. Le projet de modification des limites des zones qui fait l'objet du projet de loi n° 10'189 date de 2004. Il a été soumis à l'enquête publique de pré-consultation du 7 février 2005 au 8 mars 2005. Ce projet a été enregistré sous le n° de procédure MZ 29'460.
2. Dès le début de l'élaboration de ce projet de modification des limites des zones, en 2004, la commune de Thônex a très clairement requis que ce projet soit subordonné à l'affinement des objectifs posés par le plan directeur cantonal dans le cadre d'un plan directeur de quartier (PDQ) et corrigé en conséquence. Ces préoccupations ont notamment été émises dans le cadre du Comité de pilotage (COPIL) PAC-MICA qui comportait aussi bien des représentants de l'État que de la Commune. Monsieur le Conseiller d'État Laurent Moutinot, alors en charge du dossier, a pris ces préoccupations de la Commune au sérieux puisqu'il a ainsi déclaré, le 16 juin 2004 déjà dans le cadre du COPIL, que les limites des zones envisagées par le projet de loi de modification « *ne sont pas figées et des corrections ultérieures pourront être apportées par rapport aux résultats des études en cours* ».

3. Le 22 février 2005, le Conseil municipal de la Commune de Thônex a adopté une résolution fixant les principes d'aménagement du territoire que la Commune devrait proposer pour le périmètre des Communaux d'Ambilly. Cette résolution a indiqué les orientations de principe que l'urbanisation du périmètre devrait respecter (chiffre 1.III). Principalement et en substance, le Conseil municipal a exigé la séparation entre les espaces verts à préserver à l'intérieur du périmètre, les équipements publics de proximité, et enfin l'habitat (toutes catégories de logements confondues ; cf. chiffre 1.IV). Le Conseil administratif a été invité à transmettre ces principes d'aménagement aux autorités cantonales en exigeant leur respect dans le cadre de l'élaboration du PDQ dont l'adoption devait intervenir avant tout déclassement du périmètre concerné.
4. Le projet de modification des limites des zones soumis à l'enquête publique de préconsultation du au 7 février au 8 mars 2005 se bornait à prévoir un déclassement global de l'ensemble du périmètre en zone de développement. Logiquement, le Conseil municipal a donc préavisé défavorablement ce projet, par délibération datée du 21 juin 2005.
5. Au vu de ce préavis négatif de la commune de Thônex, le Département compétent a purement et simplement gelé la procédure en modification en limites de zones (MZ 29'460). Le relevé du déroulement de cette procédure MZ 29'460, disponible sur le site internet de l'Etat de Genève ([http://etat.geneve.ch/sadconsult/...](http://etat.geneve.ch/sadconsult/)) montre qu'aucune opération (hormis un préavis technique de l'OCIRT du 17 novembre 2005) n'a été menée jusqu'au 9 janvier 2008, date de la décision du Conseil d'Etat de déposer le PL 10'189 auprès du Grand Conseil.
6. Le gel de la procédure en modification des limites de zones a matérialisé la décision du Conseil d'Etat de négocier un consensus avec la Commune de Thônex dans le cadre de l'adoption du plan directeur de quartier (PDQ). Ainsi, le 5 avril 2006, Monsieur le Conseiller d'Etat Robert Cramer, qui avait alors repris la Présidence du Département du Territoire, s'est engagé à l'égard de la Commune à *"faire précéder l'adoption du PDQ aux changements de zones"*. Le procès verbal de cette séance du 5 avril 2006 précise en outre qu'il *"est convenu que la Commune et la Direction de projets doivent élaborer ensemble le PDQ qui fixera les engagements de l'Etat et de la Commune"*. Et dans un courrier du 13 avril 2006 transmettant ce procès-verbal, Monsieur Cramer a encore souligné qu'il s'agit de formaliser les engagements pris réciproquement *"dans le plan directeur de quartier, véritable contrat entre canton et commune"*.
7. Les diverses séances qui se sont tenues ultérieurement entre les services des Départements concernés et la commune de Thônex ont confirmé la séquence logique débutant par l'élaboration et l'adoption du PDQ avant la modification des limites des zones (cf. par exemple le procès verbal de la séance du 9 février 2007). C'est dans cette perspective que la Commune a participé à ces travaux visant à définir un consensus sur l'aménagement des Communaux d'Ambilly.

8. Le projet de PDQ, intitulé « PAC Mon Idée-Communaux d'Ambilly – horizon à 15 ans », a d'ores et déjà permis d'aboutir à un accord sur la répartition des principaux modes d'affectation du sol à l'intérieur du périmètre global. Les services de l'État et la Commune sont en effet parvenus à un accord sur la division du périmètre global en :
- trois sous-périmètres dévolus à la construction d'habitations ("pièces urbaines"), situés entre le bois de Mon-Idée et un "mail" central ;
  - trois parcs intercalés entre chaque "pièce urbaine" (respectivement, pour le parc situé le plus à l'Est, entre la dernière "pièce urbaine" et le quartier actuel de Mon-Idée et l'école du Pont-Bochet) ;
  - deux "parcs d'équipement" public prévus pour la réalisation d'écoles, sis au sud du "mail" central et placés de part et d'autre de :
  - une zone constructible dévolue pour des commerces, services et activités.

Le solde du périmètre global des "Communaux d'Ambilly", tel qu'envisagé initialement en 2004, est enfin maintenu comme réserve à bâtir pour les besoins éventuels au-delà de l'horizon à 15 ans traité par le PDQ.

9. Quand bien même les options principales d'aménagement qui viennent d'être mentionnées ne sont plus remises en cause aujourd'hui, le PDQ n'est pas encore formellement adopté. Les services de l'État procèdent à sa mise au point technique.
10. Dans ce contexte, la commune de Thônex a communiqué à la Direction de l'aménagement du territoire, le 8 février 2008, un préavis technique favorable sous réserves au sujet du projet de PDQ. En substance, ce préavis technique salue les options arrêtées dans le PDQ quant à la définition des périmètres constructibles ("pièces urbaines"), des secteurs réservés pour les équipements publics et des périmètres de verdure (parcs) séparant clairement les zones de construction. Les seuls points sur lesquels la Commune a formulé des réserves concernent le taux des surfaces affectées aux activités et services (à porter de 10 à 15%) et la création d'accès routiers complémentaires aux deux pièces urbaines jouxtant directement le maillon routier, en complément au "mail" central. Enfin, la Commune a consenti à ce que l'aménagement de détail du "mail" central et des pièces urbaines soit reporté aux phases ultérieures de la procédure, notamment dans le cadre de l'élaboration des futurs PLQ. Ces réserves portent ainsi sur des points secondaires qui pourront être rapidement réglés dans la finalisation du PDQ. En tout état, elles ne remettent pas en cause l'organisation générale du périmètre des "Communaux d'Ambilly" décrite plus haut.
11. C'est pourquoi le Conseil municipal de la Commune de Thônex a prévu de statuer, par résolution, sur l'adoption du PDQ lors de sa séance du 18 mars 2008. la sous-commission de travail relative aux Communaux d'Ambilly du Conseil municipal estime en effet que le projet de PDQ est en état d'être finalisé rapidement, sur la base notamment du préavis technique du 8 février 2008.

Les éléments factuels et chronologiques qui viennent d'être exposés montrent que le déclassement en bloc de l'ensemble des "Communaux d'Ambilly" en zone 3 de développement, sans distinction des sous-périmètres correspondant aux affectations prévues, est incohérent par rapport aux travaux des services de l'État et de la Commune et au consensus dégagé depuis 2005.

Il y a lieu en outre de tenir compte des principes juridiques suivants :

- a) Le vote d'une loi de déclassement par le Grand Conseil (art. 15 LALAT) vise à l'adoption d'un plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT. Cet acte doit dès lors respecter les principes qui régissent l'aménagement tels qu'ils sont fixés par le droit fédéral :
- i) Il est indispensable d'assurer une coordination entre la planification des zones à bâtir, au nom de la lutte contre la pénurie de logements, et les exigences de la politique des transports et de la protection de l'environnement. Il y a nécessité de coordonner les politiques publiques qui mettent en oeuvre tant les art. 74 que 75 de la Constitution fédérale. On ne peut donc pas définir des zones à bâtir sans se préoccuper des incidences sur l'environnement, notamment en termes de dessertes, des trafics induits de la pollution (cf. p. ex. Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 29 ; Tschannen, n°27 ss ad Art. 1, in Aemisegger/Kuttler/Moor/ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1999, pp. 14 s. ; Waldmann/Hännli, Raumplanungsgesetz, 2006, pp. 11 ss)
  - ii) Il est également nécessaire de tenir compte des capacités financières des collectivités publiques en matière d'équipement (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 151).
- b) Dans la définition des contours des zones à bâtir, l'autorité doit tenir compte :
- i) des besoins limités à l'horizon de 15 ans (art. 15 lit b LAT) ;
  - ii) du principe postulé par l'art. 3 al. 3 lit. e LAT qui impose de ménager des zones de verdure ;
  - iii) de planifier les zones d'équipements publics rendus nécessaires par la future urbanisation.
- c) En conséquence de ce qui précède :
- i) on ne peut pas définir des zones à bâtir démesurées ;
  - ii) dans la définition de la densité, il faut intégrer les paramètres liés à la politique des transports et à la protection de l'environnement (plan de mesures OPAIR notamment) ;
  - iii) la zone à bâtir doit être compatible avec les capacités de la commune d'assumer les coûts d'équipements et d'infrastructures publiques ;
  - iv) l'urbanisation doit s'accompagner de la définition de zones de verdure ;
  - v) la planification de l'urbanisation doit réserver les zones réservées aux équipements publics.

- d) La commune de Thônex a pris en considération l'ensemble de ces éléments. Par la résolution de son Conseil municipal du 22 février 2005 déjà, elle a formulé les conditions-cadres dans lesquelles un déclassement des Communaux d'Ambilly pouvait être envisagé.
- e) Ces exigences au développement du périmètre des "Communaux d'Ambilly" ont fait l'objet depuis 2005 de travaux d'approfondissement dans le cadre de l'élaboration du PDQ. On a vu ci-dessus que ces travaux ont d'ores et déjà abouti à un consensus sur la division du périmètre global en différents sous-périmètres d'affectation.
- f) Le PDQ a pour but d'affiner le contenu du plan directeur cantonal, comme l'indique l'art 11bis al. 2 LALAT. L'adoption du PDQ constitue ainsi un préalable au déclassement dans les périmètres d'aménagement concertés (PAC) au sens de l'art. 11bis al. 4 LALAT. A cet égard, la commune de Thônex fait siens la position et les motifs que la commune de Plan-les-Ouates a fait valoir quant à la portée de l'art. 11bis al. 4 LALAT au sujet de la loi n° 9415 modifiant les limites des zones pour le PAC "La Chapelle-Les Sciers" (plan n° 29'299B-529-543), lorsque le Conseil d'État a fait voter le déclassement de ce périmètre sans attendre l'adoption du PDQ (finalement adopté suite au recours formé par la Commune de Plan-les-Ouates : cause A/2270/2005).
- g) Le Grand Conseil doit lui même respecter le contenu de ce PDQ lorsqu'il vote le plan d'affectation et ce conformément à l'art. 11bis al. 8 LALAT
- h) La loi de déclassement a été élaborée avant de connaître le fruit de l'élaboration du PDQ. Elle est aujourd'hui totalement dépassée. Le Conseil d'État a lui même gelé son adoption en suspendant la procédure à réception du préavis négatif de la Commune en 2005. Cet arrêt de la procédure signifie la caducité du projet dans le cadre de la démarche prévue par l'art. 16 LALAT : le Conseil d'État ne peut pas entamer une procédure, la suspendre pendant trois ans puis la reprendre comme si rien n'était sans intégrer les nouveaux paramètres qui sont nés de l'élaboration du PDQ.

Il convient de relever que la procédure régie par l'art. 16 LALAT est articulée en diverses étapes détaillées dans chacun des alinéas de cette disposition qui s'enchaînent les uns après les autres. Chacune de ces étapes contient un délai qui doit être respecté. L'art. 16 al. 3 stipule très clairement par exemple que l'autorité municipale a un délai de péremption de 60 jours pour préavisier le projet de loi de déclassement. Le non-respect du délai est sanctionné par le fait que, comme le stipule l'al. 3 de l'art. 16, "*son silence vaut approbation sans réserve*". Le libellé de l'al. 4 de l'art. 16 qui commence par les mots "*au terme de la procédure prévue aux al. 1 et 3 ci-dessus, le Conseil d'État examine [...]*" montre que le Gouvernement a l'obligation de donner une suite à la procédure soit en saisissant le Grand Conseil par le dépôt du projet de loi, soit en abandonnant le projet de modification de limites des zones.

Pour le surplus, l'organisation temporelle de la procédure selon l'art. 16 LALAT doit tenir compte du renouvellement périodique des autorités. Lorsqu'une nouvelle législature a été inaugurée au plan communal, cela a pour conséquence que le préavis rendu en phase de pré-consultation ne correspond pas nécessairement à l'avis de l'autorité municipale constituée lorsque le projet de loi est déposé devant le Grand Conseil.



Le texte de l'art. 16 al. 4 LALAT ne permet donc pas au Conseil d'État de geler la procédure pendant trois ans comme dans le cas d'espèce puis de la reprendre discrétionnairement. Au même titre qu'en matière d'instruction des demandes d'autorisation de construire, l'autorité cantonale n'est pas libre de geler comme elle l'entend la procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La jurisprudence et la doctrine relatives au gel des procédures en matière d'autorisations de construire doivent s'appliquer par analogie en l'espèce.

En outre, la reprise de la procédure en modification des limites des zones sur la base du projet soumis en pré-consultation en 2005, sans aucun changement, viole le principe constitutionnel de la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 de la Constitution fédérale). En effet, les Conseillers d'État en charge du dossier ont donné à la Commune des assurances claires, après l'émission du préavis négatif de la Commune en 2005, sur le fait que le projet initial de déclassement serait modifié en fonction des travaux liés au PDQ et sur le fait que la modification des limites des zones interviendrait après la finalisation de ce PDQ. Ces assurances sont clairement violées.

Enfin, la reprise de la procédure en modification des limites des zones sur la base du projet soumis en pré-consultation en 2005, sans aucun changement, est d'autant plus choquant que des faits nouveaux importants se sont produits entre le préavis communal émis en application de l'art. 16 al. 3 LALAT en 2005 et le dépôt du projet de loi en 2008 : un consensus a été formé sur la nécessité de distinguer, dans le périmètre global des "Communaux d'Ambilly", des sous-périmètres d'affectation différente (logements, activités, parcs de verdure, "parcs" d'équipements publics).

- i) Le déclassement indistinctement de tout le périmètre des communaux d'Ambilly en zone à bâtir urbaine (3<sup>ème</sup> zone de développement) au sens de l'art 19 LALAT est donc inacceptable. Conformément à l'art. 3 al. 3 lit. e LALAT, la transformation de régions en quartiers urbains (art. 19 al. 1 lit. c LALAT) doit s'accompagner de la création de zones de verdure au sens de l'art. 24 LALAT et de zones d'équipements publics. C'est d'ailleurs ce que postule l'art 25 LALAT qui prévoit l'obligation de proposer l'extension de la zone de verdure "*au fur et à mesure de l'accroissement de l'agglomération urbaine*". Or le projet de loi 10'189 ne répond pas à ces exigences. Il décline indistinctement l'ensemble du périmètre en zone à bâtir.

Dans ces circonstances, la Commune de Thônex s'oppose au PL 10'189 et au plan n° 29'460-537.

Elle requiert :

- que le projet soit retiré jusqu'à adoption du PDQ conformément à l'art. 11bis al. 7 LALAT ;
- que le plan n° 29'460-537 soit modifié pour être rendu conforme au PDQ "PAC Mon Idée-Communaux d'Ambilly – horizon 15 ans", les limites des zones devant être tracées de manière à distinguer les zones à bâtir (3<sup>e</sup> zone de développement pour les pièces urbaines et périmètres d'activités et de commerces) des zones de verdure (pour les parcs) et d'équipement public ;

Bureau du Grand-Conseil  
19 février 2008

---

7

- que la procédure prévue par l'art. 16 LALAT soit reprise en conséquence.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Députés, l'expression de notre considération distinguée.



C. DETRUCHE  
Conseiller administratif

Le Conseil administratif :



Ph.DECREY  
Conseiller administratif



J. ROCHAT  
Maire

**NB** Copie aux membres de la Commission de l'aménagement.



# Thônex

Aux membres  
de la commission d'aménagement  
du canton du Grand Conseil  
de la République et Canton de Genève

---

Thônex, le 19 mars 2008  
CA-PHG/fp/2008-0306.doc

Concerne : projet de modification de zone PL 10'189  
complément d'information relatif à l'audition des représentants  
de la commune de Thônex par la Commission d'aménagement  
du Grand Conseil

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les Députés,

Pour faire suite à notre audition devant votre commission du 20 février 2008 et afin de compléter votre dossier, nous vous transmettons en annexe, la résolution (RM-08-01) votée hier soir à une large majorité par notre Conseil municipal.

Cette résolution approuve le plan directeur de quartier et confirme une volonté de la Commune de voir le projet de loi refléter les orientations fixées par le plan directeur de quartier.

Ne doutant pas que vous aurez à cœur de donner suite à la démarche de la Commune qui s'inscrit dans le respect des dispositions de l'article 11bis LALAT et par avance, nous vous en remercions.

Nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Députés, nos salutations distinguées.



I. ROCHAT  
Maire

Annexe mentionnée



Thônex

Législature 2007-2011  
délibération N°28

Séance du 18 mars 2008

R E S O L U T I O N

- Vu la résolution RA-05-01 votée par le Conseil municipal en date du 22 février 2005 concernant les principes d'aménagement du territoire proposée par la Commune de Thônex pour le périmètre des communaux d'Ambilly,
- Vu la résolution RA-05-02 votée par le Conseil municipal en date du 22 février 2005 concernant le nombre d'habitants et la densité de construction dans le périmètre des communaux d'Ambilly,
- Vu que l'adoption d'un Plan Directeur de Quartier constitue un préalable à tout changement de zone dans le cadre du périmètre d'aménagement coordonné des communaux d'Ambilly,
- Vu le projet de Plan Directeur de Quartier « Horizon 15 ans » N°29'677 daté de novembre 2007 élaboré par le Département du Territoire,
- Vu le préavis technique favorable élaboré par le Conseil administratif avec la sous-commission compétente du Conseil municipal en date du 6 février 2008,
- Sur proposition du Conseil administratif,
- Par 22 voix « pour », 1 voix « contre » et 2 abstentions, soit à la majorité,

Le Conseil Municipal  
D é c i d e

1. D'approuver le Plan Directeur de Quartier « Horizon 15 ans » N°29'677 PAC Mon idée - Communaux d'Ambilly élaboré par le Département du Territoire en novembre 2007, sous condition d'intégration des réserves formulées dans le préavis technique du 8 février 2008.
2. D'inviter le Conseil d'Etat à adopter ledit Plan Directeur de Quartier dans le respect de la procédure prévue à l'article 11bis de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire préalablement à tout vote par le Grand Conseil d'une loi de déclassement.
3. D'approuver l'opposition formée par le Conseil administratif au nom de la Commune de Thônex au projet de loi de modification des limites de zone PL 10'189, plan 29'460-537 dans la mesure où celui-ci n'est pas conforme au Plan Directeur de Quartier horizon 15 ans visé au chiffre 1 ci-dessus.
4. D'appuyer toutes les démarches des autorités municipales en vue d'obtenir que le Plan n° 29'460-537 faisant l'objet du projet de loi actuellement à l'examen du Grand Conseil soit modifié pour être rendu conforme au Plan Directeur de Quartier PAC Mon idée - Communaux d'Ambilly « Horizon 15 ans ».



Thônex, le 19 mars 2008- PHG/vp

(RM-08-01)/CM-18-03-2008



Monsieur Alain Etienne  
Président de la Commission d'aménagement du Grand Conseil  
16 avril 2008

---

2

Il est donc **matériellement impossible**, dans ces conditions, que le Conseil municipal de notre Commune puisse adopter le plan directeur de quartier n° 29'677 lors de sa prochaine séance agendée au 13 mai 2008.

Nous rappelons en effet que selon le règlement du Conseil municipal, le projet doit d'abord être examiné en commission avant d'être porté à l'agenda du Conseil municipal sur la base du rapport communiqué dans le délai de convocation et de communication de l'ordre du jour. Réalistement, cela signifie que l'adoption du plan directeur de quartier par le Conseil municipal de Thônex, sous forme de résolution, ne pourra intervenir au mieux que lors de la séance du 24 juin 2008.

Pour ce faire, il faut encore que, comme indiqué ci-dessus, les documents soient impérativement transmis à la Commune par le Département du territoire au plus tard le 31 mai 2008 afin qu'une séance de la commission communale d'urbanisme puisse être convoquée début juin et ainsi émettre son préavis avant la séance du bureau du Conseil municipal d'ores et déjà agendée pour le 16 juin 2008.

3. Ces contraintes de calendrier sont dès lors incompatibles avec le vote de la loi de déclassement lors de la session du 22 au 23 mai 2008 du Grand Conseil (dépôt des rapports le 6 mai 2008) comme cela a été, semble-t-il, envisagé par la Direction de l'aménagement du territoire.

Nous tenons à vous communiquer ces éléments afin que la procédure puisse se dérouler de manière régulière.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil administratif :



I. ROCHAT  
Maire

Cc : Membres de la Commission

M. Robert Cramer, Conseiller d'État, chef du Département du territoire  
Mme Bojana Vasiljevic Menoud, Directrice de l'aménagement du territoire