

Date de dépôt : 6 janvier 2014

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 Presinge (création d'une zone de développement 4B et d'une zone des bois et forêts) situées à la route de Presinge et à la route de la Louvière

Rapport de M. Benoît Genecand

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission a consacré 4 séances à cet objet (le 20 novembre ainsi que les 4, 11 et 18 décembre 2013), sous la présidence efficace de M. Sandro Pistis.

Le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M. Tamim Mahmoud. Qu'il en soit ici remercié. Le Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) a été représenté avec constance et sérieux par M^{me} Isabel Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme, et M. Jean-Charles Pauli, attaché à la Direction générale. M^{me} Anne Vuichard, urbaniste au DALE, est venue le 20 novembre faire une présentation complète du projet à la commission. Le conseiller d'Etat nouvellement élu, M. Antonio Hodgers, a participé à la séance du 18 décembre 2013.

Enfin, les représentants de la commune ont été auditionnés, de même que les opposants, accompagnés de leur conseil.

I. Introduction

Le village de Presinge souhaite depuis des années une extension de sa zone à bâtir, ayant utilisé quasiment toutes ses réserves. Le présent déclassement répond à cet objectif et vise la construction d'appartements

dont la commune a grand besoin. La discussion en commission a montré une unanimité sur cet objectif.

Les deux éléments du projet qui ont fait l'objet de débats sont la densité et les oppositions. Concernant la densité, l'ensemble de la commission vise une utilisation rationnelle du sol. La zone primaire étant une zone agricole, il s'agit d'utiliser de manière optimale les mètres carrés déclassés. Néanmoins, la densité du projet ne sera connue qu'au moment du concours d'architecture à organiser. Tous s'accordent, y compris le département, pour viser un indice de densité de 0.8. Certains ont souhaité inscrire cet indice dans la loi, ce que la majorité a refusé.

Concernant les oppositions, la majorité de la Commission a pris l'initiative d'auditionner les opposants. Il est apparu que ces derniers n'ont rien contre le projet lui-même, mais ont plutôt des attentes ou des prétentions concernant d'autres parcelles du village. La commission a donc décidé de ne pas les suivre.

II. Présentation du projet

Les périmètres déclassés sont situés à la route de Presinge et à la route de la Louvière, sur la commune de Presinge. La superficie est 21 700 m², sur trois parcelles, appartenant à la commune (n° 1832 part.), à l'Etat de Genève (n° 2231) et à des propriétaires privés (n° 2555 part.). Ce périmètre s'étend sur des terrains actuellement affectés à la zone agricole, en bordure du centre du village.

Il y a empiètement sur les surfaces d'assolement (env. 2 900 m²). Le projet concerné conduit à une perte de surface agricole. A ce titre, il fait l'objet d'une compensation financière, selon l'article 22 de la loi sur la promotion de l'agriculture (M 2 05) et l'article 35 de son règlement d'application (M 2 05.01).

Le projet comprend également la création d'une zone des bois et forêts d'une superficie d'environ 3 000 m² sur la parcelle n° 2230.

La commune veut assurer son équilibre démographique et créer un véritable centre villageois. Le périmètre se situe au centre de Presinge où se trouvent la salle communale, le restaurant, l'église et la mairie. L'orientation est favorable aux logements et l'aménagement dans la pente permettra de favoriser la mise en valeur du nouveau quartier et la conservation du dégagement paysager. La proximité de la route de Presinge est propice à l'installation de quelques commerces et activités.

Le développement proposé se fera par étapes. Les volumétries seront précisées dans le cadre d'un concours d'architecture qui aura pour objet l'établissement d'un « masterplan » du développement du village à partir d'un centre structuré. Un plan localisé de quartier sera élaboré. Le déclassement prévu par le présent projet de loi permettra la réalisation d'une centaine de logements pour environ 250 habitants.

Le projet est conforme aux planifications directrices cantonale et communale.

Le Conseil municipal de la commune de Presinge a par ailleurs donné un préavis favorable le 18 février 2013. La procédure d'opposition, ouverte jusqu'au 17 juin 2013, a suscité trois oppositions.

III. Discussions en commission

Densité

La densité du projet a fait l'objet de nombreuses discussions en commission.

La densité effective du projet sera déterminée dans le cahier des charges du concours qui devra être approuvé par le DALE. Le projet est soumis au plan directeur.

Le plan directeur cantonal préconise un indice de densité minimal de 0.8. Il réserve les circonstances particulières d'intérêt général par lesquelles on pourrait y déroger et se situer en dessous de cet indice.

Le DALE accompagnera le projet. Les demandes d'autorisation de construire sont supervisées par la commission de l'architecture. Les architectes professionnels qui en font partie auront leur mot à dire sur la qualité architecturale.

Une proposition socialiste d'inscrire la densité dans la loi a été rejetée par la commission (voir les votes ci-après).

Le plan directeur communal mentionne que le déclassement du périmètre sera compensé par un reclassement en zone agricole de deux autres secteurs.

Une commissaire UDC demande pourquoi ce reclassement n'a pas pris effet. Cette question fait l'objet d'un développement complet dans le cadre du traitement des oppositions (voir ci-après).

Audition de la commune

La commune est représentée par M. Ferdinand Le Comte, maire, accompagné de MM. Jean-François Ackermann et Serge Broquard, adjoints

au maire de la Commune de Presinge, M. Asper, juriste, M. Baillif, mandataire du plan directeur communal, ainsi que M^{me} Van Bruenn, collaboratrice.

Le maire confirme la volonté de créer une « centralité » pour l'ensemble de la commune, qui permettra d'attirer la population.

M. Baillif rappelle les particularités de cette zone et montre un plan présentant les trois potentielles zones sur lesquelles il était possible de développer le village. Avantages du périmètre choisi : en contact avec nombre d'équipements, proche de l'école et de la mairie et au contact de la route de Presinge, ce qui permet de desservir les habitants.

Un commissaire vert, considérant le besoin d'activité, demande si des surfaces commerciales sont prévues.

M. Baillif indique deux zones qui seront potentiellement dévolues au commerce, et explique leur emplacement par le fait qu'elles sont au contact du passage et faciles d'accès.

Une commissaire PDC salue la volonté de cette commune de se développer, ce d'autant qu'elle fait partie des 15 communes qui ont perdu des habitants durant l'année 2012.

Audition des opposants

La commission a auditionné M^c Bruno Mégevand et M^c Jean-Pierre Carera, accompagnés des opposants, à savoir M. et M^{me} Ramin, M. Spycher et M. Laeser.

Ces oppositions ne portant pas sur le déclassement lui-même mais sur d'autres parcelles, la commission a décidé, après examen, de ne pas en tenir compte.

Traitement des oppositions

A la forme

Par deux courriers séparés datés du 17 juin 2013, tous deux rédigés par le même avocat, M^c Bruno Mégevand, M. Denis Laeser, d'une part et Madame Brunella Rapin et Monsieur John Spycher, d'autre part, ont déclaré former opposition au présent projet de loi et au plan N° 29797-531, visé à l'article 1.

Par courrier daté du même jour, M^{me} Eliane Barth, représentée par son avocat, M^c Jean-Pierre Carera, en a fait de même.

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

Selon l'art. 35 al. 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 protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT² 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 en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, 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 administrés³.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. 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 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 populaire⁴. 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^{5 et 6}.

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

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

³ ATF 104 I b 245

⁴ 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 cons. 4b p. 386 et les arrêts cités

⁵ ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

⁶ Cf. ATF du 22.04.2005, 1P.70/2005, consid. 3.2

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut en principe être admise qu'à la condition que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29797-531, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a en effet 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 ait 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 intérêts⁷.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate⁸. 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'exploitation⁹. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹⁰ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹¹) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹².

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 la construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire¹³. Dans le cadre de l'ancienne législation applicable jusqu'au 31 décembre 2006 et semblable à celle en vigueur depuis lors, le Tribunal fédéral a notamment admis la qualité pour agir du propriétaire voisin lorsque les parcelles litigieuses étaient distantes de 45 mètres¹⁴, de 70 mètres¹⁵, ou de 120 mètres¹⁶. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 mètres¹⁷, respectivement de

⁷ ATA/426/2000, du 27.06.2000, ATA/176/1998, du 31.03.1998

⁸ ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

⁹ ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

¹⁰ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

¹¹ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹² ATF 119 Ib 179 consid. 1c p. 183

¹³ ATA/395/1997, du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁴ Arrêt 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁵ Arrêt 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁶ ATF 116 Ib 323 consid. 2

¹⁷ ATF 111 Ib 159

200 mètres¹⁸ et de 150 mètres¹⁹. La distance par rapport à l'objet du litige ne constitue toutefois pas l'unique critère pour déterminer la qualité pour agir du voisin. Ce dernier peut, selon la topographie des lieux, le régime des vents ou la situation des parcelles ou pour d'autres motifs, être touché plus que quiconque et se voir ainsi reconnaître la qualité pour recourir alors même qu'il se trouverait à une distance relativement élevée de l'installation litigieuse²⁰. Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin²¹. S'il est par exemple certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière ou autres - touchant spécialement les voisins, ou s'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire, ces derniers peuvent avoir qualité pour s'opposer, même situés à quelques distances^{22, 23}. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, qui a notamment eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁴.

En l'espèce, M. Denis Laeser est notamment locataire de la parcelle 2231 du cadastre de la commune de Presinge, propriété de cette collectivité publique. Sa qualité pour agir doit dès lors être admise. Il en va de même de celle de M. John Spycher, propriétaire d'une parcelle immédiatement contiguë au périmètre du N° 29797-531, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé. Sa qualité pour agir doit également être admise. Cette question est plus délicate à trancher, s'agissant de M^{mes} Brunella Rapin et de Mme Eliane Barth, dont les parcelles sont plus éloignées du périmètre de ce plan et en sont de surcroît séparées par une voie de communication et même, dans le cas de cette dernière, par un cordon boisé. Elle peut toutefois rester indécise, compte tenu des développements au fond qui suivront.

¹⁸ ZBI 85/1984 p. 378

¹⁹ ATF 112 Ia 123

²⁰ Cf. ATF 126 II 300 consid. 1c p. 302, 124 II 293 consid. 3a p. 303

²¹ ATF du 21.05.2002, cause 1A.86/2001, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171 consid. 2c p. 176 ; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les références citées

²² Cf. ATF 124 II 293, 303 consid. 3a, 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

²³ ATA/395/1997, du 24.06.1997, ATA T., du 29.03.1993

²⁴ ATA R., du 6.02. 1991 rappelé dans ATA/492/2000, du 14.08.2000, consid. 4b

Au surplus, ces oppositions ont été déposées en temps utiles et sont en principe recevables à la forme.

Enfin, il y a lieu de noter que les oppositions portent sur le même projet de loi et que les motifs invoqués se recourent en grande partie. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA²⁵, ce qui n'empêche pas que certains griefs spécifiquement soulevés par certains opposants puissent au besoin être traités de manière distincte.

Au fond

A) Considérations générales

Au fond, 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 (ci-après PDCn), notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes audit PDCn et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11 al. 1 LaLAT).

Le PDCn 2015, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estimait les besoins en logements à 32'000 sur 20 ans, soit au minimum 1'600 logements à construire par année, correspondant à une croissance démographique moyenne de 3'100 personnes par an. La mise à jour 2010 du PDCn 2015, approuvée le 6 octobre 2010 par le Conseil d'Etat et le 31 mars 2011 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif. Il en est de même du PDCn 2030, adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil, celui-ci comprenant toutefois le but de construire 50'000 logements d'ici 2030. La fiche du monitoring du PDCn n° U1 d'avril 2013, relative aux logements et à la population, met cependant en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2012 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4'530 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2012 (1'425 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1'600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2'300 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

²⁵ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

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, avec un taux de vacance de seulement 0,36% en juin 2013.

La situation sur le marché du logement est, en effet, de plus en plus tendue : en 2013, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2013 est toujours aussi bas. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,36% en juin 2013, selon les dernières statistiques, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

En l'espère, la fiche N° 2.06 du schéma directeur du PDCn 2015 « *Villages* » préconise de manière générale une utilisation rationnelle du sol, en évitant la construction de villas en zone 4B villageoise. Cette fiche désigne expressément la zone à bâtir de la commune de Presinge comme étant en « *voie de saturation* ». Une utilisation rationnelle du sol est préconisée afin de permettre une extension mesurée de l'urbanisation, en réponse à une demande spécifique et justifiée : volonté de garder les habitants de Presinge à Presinge, souci de diversification de la population, maintien d'une vie communale associative, de lieux publics de rencontre et d'intégration, d'équipements de base (école, poste, salle communale, épicerie, restaurant, etc.).

Le projet de modification des limites de zones est ainsi conforme au PDCn 2015 mis à jour en 2010 et approuvé par le Conseil d'Etat le 6 octobre 2010 et par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le 31 mars 2011.

Pour sa part, le plan directeur communal de la commune de Presinge adopté par le Conseil municipal le 8 mai 2007 et approuvé par le Conseil d'Etat le 25 juillet 2007 (ci-après PDCom de Presinge), comportait une réserve demandant l'approfondissement de l'option d'extension prévue au sud-ouest du village (cf. fiche d'action n° 3).

L'étude complémentaire portant notamment sur le présent secteur a été élaborée. Compte tenu de cette dernière, le Conseil d'Etat, par arrêté du 21 septembre 2009, a modifié son arrêté du 25 juillet 2007 relatif à l'approbation du plan directeur communal de Presinge, dans le sens d'une suppression de la réserve de l'approfondissement de l'option d'extension prévue au sud-ouest du village.

Cette étude précise le développement du secteur « Nouveau village. La modification des limites de zones proposée reprend un des deux secteurs prévus pour ce futur développement (le deuxième secteur se situant de l'autre côté de la route de Presinge, aux abords du restaurant).

Le projet de « centre villageois » constitue avec la place et les équipements alentours une articulation entre l'ancien et le nouveau Presinge, ainsi qu'un lieu de référence pour l'ensemble de la commune.

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 principalement des logements est absolument prioritaire. Ces mesures entrent pleinement dans les objectifs de densification retenus par le concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2015, qui prévoit une extension mesurée de l'urbanisation du village de Presinge, qui permettra ici la réalisation d'une centaine de logements pour environ 250 habitants selon un plan de zone qui a été préavisé favorablement à l'unanimité de la commune.

A noter que dans un arrêt du 13 décembre 2011, la Cour de Justice a eu l'occasion de constater et admettre l'utilité publique des projets communaux portant sur la parcelle 2231, qui est le principal objet du projet de modification de zone litigieux²⁶.

B) Réponses à l'argumentation des opposants

Les opposants objectent, en substance, que le projet de modification de zone querellé violerait la fiche 2.06 du PDCn 2015 plus avant citée, dans la mesure où celle-ci préconiserait le respect d'« un principe de compensation ». Il y serait contrevenu, dès lors qu'aucun terrain situé en zone à bâtir ne serait restitué à la zone agricole.

Ils font tout particulièrement allusion à la parcelle 2556, propriété de la commune de Presinge, dont le PDCCom prévoirait le retour en zone agricole, lequel n'est finalement pas retenu simultanément par le projet de loi querellé.

Ce motif résulte cependant d'une lecture erronée de la fiche 2.06 précitée, laquelle fait la distinction entre deux catégories de villages, soit ceux possédant des zones à bâtir « *surdimensionnées* », d'une part, et ceux dont les zones à bâtir sont « *en voie de saturation* », d'autre part. Ladite fiche donne en exemple les villages d'Aire-la-Ville, Champlong (Avusy), Chancy, Gy, Lully, Sézenove (Bernex) et Soral), comme ressortant à la première catégorie, ceux de Bardonnex, Corsier, Meinier et Presinge étant pour leur part expressément cités comme relevant de la seconde catégorie.

²⁶ ATA/756/2011, du 13.12.2011

Le chiffre 3.9 du concept de l'aménagement du PDCn 2015 et la fiche 2.06 ne préconisent pas de compensation sous forme de retour en zone agricole que pour les villages relevant de la seconde catégorie, à savoir ceux possédant des zones à bâtir « *en voie de saturation* ». Cela résulte très clairement du développement du chiffre 3.9 du concept intitulé « *Permettre une évolution raisonnable des villages* », opéré par la fiche 2.06 du schéma directeur du PDCn 2015 :

« (3.9) Permettre une évolution raisonnable des villages.

Pour la réalisation d'équipements ou de logements autorisant une certaine évolution des villages, les besoins d'extension de la zone à bâtir seront étudiés par les communes en collaboration avec le canton.

A l'inverse, les villages dotés d'une zone à bâtir surdimensionnée devront faire l'objet d'un retour en zone agricole d'une partie de celle-ci²⁷, admis comme compensations lors de déclassements de la zone agricole ».

L'on observera que des compensations prenant la forme d'un retour en zone agricole ne sont prescrites qu'à l'égard « *des villages dotés d'une zone à bâtir surdimensionnée* », ce qui n'est pas le cas de celui de Presinge, expressément cité parmi ceux dont la zone à bâtir est « *en voie de saturation* ». Tout au plus convient-il d'accompagner les études à l'effet d'étendre la zone à bâtir de cette catégorie de village d'une recherche d'éventuels terrains de compensations.

Cette étude a justement été effectuée par la commune de Presinge, en collaboration avec le canton, pour aboutir à la modification du PDCOM de Presinge en 2009.

Ce grief est dès lors infondé et doit être rejeté.

A noter que le nouveau PDCn 2030, adopté le 20 septembre 2013, ne prévoit plus de cas de retour en zone agricole dans le cadre de sa fiche A06 concernant la gestion de l'évolution des villages dans l'espace rural. L'extension prévue sur le village de Presinge y est mentionnée en tant que coordination réglée. Le commentaire de la fiche A 06, tout en relevant que de tels retours n'ont été effectués que rarement, explique ce changement à raison du contexte de pénurie de logement. La fiche A05 traite, pour sa part, des déclassements des parcelles enclavées qui concernent certains villages de l'espace rural.

M. Denis Laeser fait grief au projet de modification de zone litigieux d'être constitutif d'une « *extension démesurée de la zone à bâtir, au regard des dimensions du village de Presinge* », aboutissant à une augmentation de

²⁷ C'est nous qui soulignons

près de 50% des 300 habitants, contraire à la fiche 2.06 qui préconise « *une évolution raisonnable des villages* » et à l'art. 1 al. 1 LAT qui prône une « *utilisation mesurée du sol* ».

La notion d'« *évolution raisonnable* » des villages, utilisée par le PDCn 2015, est une notion indéterminée. Cette dernière ne saurait en tout état être restreinte à la seule échelle communale. Une approche supra-communale, voire régionale doit également entrer en compte dans le cadre de la pesée des intérêts en cause²⁸.

En l'espèce, tant le canton que la commune, à l'unanimité de son conseil municipal, dont la délibération favorable au projet de modification de zone litigieux n'a pas fait l'objet de référendum, s'accordent à considérer que cette modification agrandit de manière raisonnable le village de Puplinge. Il n'existe aucune divergence à ce propos. Cette extension tient à la fois compte, de manière équilibrée, des besoins en matière de logements à l'échelle cantonale et des possibilités notamment offertes par la portion du territoire communal dont s'agit. Tel est également l'avis de la commission d'urbanisme du canton. L'opposante ne fait qu'invoquer des motifs de nature appellatoire visant à substituer sa vision à celle des diverses autorités cantonales et communales, sans apporter d'éléments suffisamment pertinents et objectifs pour amener l'autorité de céans à devoir s'écarter de ces avis, tous favorables au projet de modification des limites de zones litigieux.

Quant à l'art. 1 al. 1 LAT, à l'instar de l'art. 3 LAT, cette disposition n'est pas directement applicable.

Les autorités cantonales et communales doivent en effet veiller, dans les limites de leurs compétences, à coordonner leurs efforts pour atteindre les buts fixés par la législation fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire. Les activités des autorités qui ont des effets sur l'organisation du territoire doivent être guidées par les buts et les principes qui régissent l'aménagement du territoire. Les principes énoncent un ensemble de valeurs ou de critères qui doivent guider les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les décisions à prendre, vu qu'elles disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation relativement grande. Selon le Tribunal fédéral, ces principes constituent des éléments d'appréciation et des critères de décision. Ils servent exclusivement à protéger des intérêts publics. Ils sont tous de même rang, car la loi n'établit pas de hiérarchie. Ils peuvent se contredire, ce qui oblige alors à apprécier les principes en cause en fonction de leur importance respective dans le cas concret. Les principes n'ont cependant pas, en eux-mêmes, une portée absolue : ils n'affectent en rien la

²⁸ ATF 1C_15/2013, du 9.08.2013, consid. 2.3.2

répartition des compétences ou la législation et ne peuvent pas abroger les plans d'affectation en vigueur.

Les art. 1 à 3 LAT contiennent ainsi des buts et principes, obligatoires pour les autorités, qu'il y a lieu de prendre en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de la prise de décision. Il s'agit de normes programmatiques, les décisions proprement dites étant prises sur la base du droit cantonal²⁹ et en particulier du PDCn. Ce dernier a notamment pour fonction de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 6 ss LAT et art. 4 ss OAT). Le plan directeur cantonal résulte en particulier d'une coopération entre les autorités et certaines associations (art. 7 et art. 10 al. 2 LAT). Il renferme en ce sens déjà le résultat d'une pesée des intérêts pertinents en matière d'aménagement du territoire. Lors de l'étape de planification subséquente, les éléments fixés dans le plan directeur doivent être obligatoirement pris en compte dans la pesée des intérêts, simultanément aux intérêts privés et autres intérêts publics. Cette pesée peut être limitée si le plan directeur résulte déjà d'une pesée des intérêts et est relativement précis³⁰. Il ne préjuge pas le plan d'affectation si les autres intérêts sont plus importants³¹.

Tout au plus peut-on relever que la jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi³². Il convient donc d'établir des zones à bâtir d'une certaine taille et de les densifier dans une mesure à déterminer notamment au moyen de la planification directrice.

Tel est précisément le cas en l'espèce, où le périmètre du plan de modification des limites de zones querellé, conforme au PDCn, respecte de surcroît scrupuleusement celui résultant du PDCom de Puplinge.

C'est dire que l'argument tiré d'une prétendue violation de l'art. 1 al. 1 LAT n'a pas de portée propre par rapport à celui d'une prétendue

²⁹ ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 5 ; P. TSCHANNEN, in Commentaire LAT, art. 1 n° 3 et art. 3 n°^{os} 9 et 10 ; ATA/73/2008, du 19.02.2008, confirmé par ATF 1C_161/2008, du 15.07.2008

³⁰ P. TSCHANNEN, Commentaire LAT, 1999, art. 9 n° 28 ss.

³¹ P. TSCHANNEN, Commentaire LAT, 1999, art. 9 n° 37

³² ATF 119 Ia 300 consid. 3b p 303; 116 Ia 339 consid. 3b/bb et 4 p. 342 ss; 107 Ia 240 consid. 3a p. 242

violation du PDCn 2015, lequel est parfaitement respecté, en dépit des assertions contraire des opposants. Cet argument doit ainsi être écarté.

Pour le surplus, les arguments tirés d'une éventuelle violation du PDCom de Presinge précité seraient irrecevables, provenant de particuliers qui ne sont pas habilités à se prévaloir de tels instruments. Conformément à l'art. 10 al. 8 LaLAT et à la jurisprudence qui s'y rattache³³. C'est donc à raison que les opposants s'abstiennent de soulever expressément ce grief, qui sous-tend néanmoins largement leur opposition. C'est dès lors à titre superfétatoire que l'autorité de céans rappellera ici qu'elle n'est pas tenue de respecter un document de planification qui ne lie que le Conseil d'Etat et la commune, à l'exclusion du Grand Conseil. Tout au plus celui-ci peut-être éventuellement expliquer les raisons qui le conduisent, le cas échéant, à s'écarter d'un PDcom. Dans le cas d'espèce, ni l'autorité exécutive cantonale, ni la commune de Presinge n'ont souhaité qu'il soit procédé simultanément à un acte de compensation comprenant un retour en zone agricole n'est en tout cas pas exigé par le PDCn 2015. A supposer que le projet de modification des limites de zone litigieux, à cet égard, soit constitutif d'un écart par rapport au PDCom de Puplinge, l'urbanisation du secteur déclassé par ce projet et le maintien de la parcelle 2556 apparaissent pleinement justifiés pour contribuer à lutter contre la grave pénurie de logements qui sévit dans le canton.

Pour le surplus, l'on notera encore que le quota minimum de 8'400 ha de SDA assigné au canton de Genève par le plan sectoriel des surfaces d'assolement de février 1992 sera encore respecté après la modeste diminution de SDA générée par le projet de modification des limites de zones (7'000 m², soit moins de 1 ha).

Quant au fait que le terrain déclassé puisse être constitutif d'un coteau de vigne AOC, cet élément n'a certainement pas échappé à la Direction générale de l'agriculture, qui a délivré un préavis favorable à ce projet de plan. Les opposants n'apportent aucun élément suffisamment objectif et pertinent pour amener l'autorité de céans à s'écarter de ce préavis. Il en va de même du grief tiré de l'abandon de l'option d'une extension de la zone à bâtir vers l'est du village, le long de la route de la Louvière, en direction de Presinge-dessus. Cette solution aurait brisé la césure paysagère entre les deux bourgs ou encore d'une extension au nord-est, ainsi que l'a exposé à une partie des opposants le service chargé de l'aménagement du territoire. Ici encore, les opposants tentent purement et simplement de substituer leur appréciation de la situation à celle des autorités communales et cantonales chargées de

³³ ATA/632/2011, du 11.10.2011, consid. 14d et g

l'aménagement du territoire, sans démontrer à satisfaction de droit en quoi la position desdites autorités contreviendraient à des prescriptions impératives particulières en la matière, ou excéderaient manifestement le pouvoir d'appréciation et en opportunité dont elles disposent. Ceci et pour cause, puisque tel n'est pas le cas.

S'agissant des mesures compensatoires revêtant une forme qualitative ou financière, il est vrai que la commune de Presinge, en sa qualité de propriétaire de la parcelle 2231, sera exonérée de la taxation sur la plus-value instituée par les art. 30C ss LaLAT. Tel ne sera cependant pas le cas des propriétaires privés de la parcelle 2555, dont une partie non négligeable est également comprise dans le périmètre du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux, si bien qu'une telle compensation aura bel et bien lieu, même si elle ne sera pas à la hauteur qui semble être souhaitée par les opposants.

De surcroît, de même que l'autorité de céans n'est nullement tenue par un document de planification qui ne lie que le Conseil d'Etat et la commune, elle ne saurait être liée par des accords de droit privé conclus entre un particulier et une commune, qui ne peuvent faire obstacle à l'adoption d'un plan d'affectation du sol³⁴. La présente procédure d'opposition a en effet pour seul objet de vérifier l'opportunité et la conformité d'un projet de plan de zone aux prescriptions de droit public en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Elle n'a donc, a contrario, pas vocation à faire contrôler par l'autorité de céans le respect de conventions de droit privé. En d'autres termes, ladite procédure ne saurait être détournée de sa finalité en vue de garantir, en l'espèce, le respect d'éventuelles promesses tendant à ce que la commune entreprenne des démarches en vue d'acquérir le terrain d'un tiers, puis le cas échéant de le revendre à un particulier en contrepartie de l'engagement de celui-ci à « *n'entreprendre aucune démarche susceptible d'entraver ou de retarder les procédures nécessaires à la valorisation de la surface en tant que zone à bâtir* ». Il sera observé, au passage, qu'un tel engagement, selon la convention figurant en pièce 2 de l'opposition de M. Denis Laeser, paraît imposer à ce dernier de s'abstenir de former opposition au projet de loi querellé. Quoi qu'il en soit, ce grief est donc infondé et doit être écarté.

Il en va de même des griefs relatifs aux constructions que la commune, selon les opposants, souhaiterait édifier sur la parcelle 2556, dont ils demandent la restitution à la zone agricole aux fins de compensation. De tels griefs sont irrelevants dans le cadre de la présente procédure, qui laisse

³⁴ ATA/426/2010, du 22 juin 2010, consid. 14

inchangé le régime des zones auxquels est assujetti ce terrain. Ils ne pourront, le cas échéant, être examinés que dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire ad hoc et non pas dans celui de la présente procédure, qui encore une fois ne saurait être détournée à cet effet.

Enfin, dans son acte d'opposition, Mme Eliane Barth ne fait pas valoir de griefs particuliers à l'encontre du projet de loi litigieux, mais expose que sa démarche a pour seul but d' « *obtenir une garantie que le déclassement de l'important périmètre faisant l'objet du projet de loi n° 11164 n'aboutira pas, à terme, au déclassement en zone agricole de la partie constructible de sa parcelle n° 2230* ».

C'est le lieu de rappeler qu'un propriétaire ne peut pas prétendre au droit au maintien ad aeternam du régime des zones auquel est assujettie sa parcelle. Cette question est régie par l'article 21 alinéa 2 LAT, dont il résulte qu'en cas de modification sensible des circonstances, les plans d'affectation doivent être réexaminés et au besoin faire l'objet des adaptations nécessaires. L'autorité de céans ne saurait donc donner de garantie à un propriétaire que le régime des zones auquel est assujetti son terrain restera inchangé, sauf à contrevenir à cette disposition fédérale de droit impératif.

Ceci étant dit, il sera tout au plus observé qu'en l'état, le PDCn 2015, n'exige pas davantage que le PDCn 2030 un retour en zone agricole de tout ou partie des zones à bâtir du village de Puplinge, opération qui ne semble au reste pas à l'ordre du jour ainsi qu'il en résulte des considérations plus avant évoquées, ce qui devait être de nature à rassurer cette opposante.

Il résulte de ce qui précède que les oppositions formulées à l'encontre du projet de loi litigieux sont infondées et doivent être rejetées en tant que de besoin.

IV. Votes

Après un large débat sur l'amendement socialiste, le Président du DALE résume ainsi la situation :

M. Hodgers dit comprendre l'amendement et le trouve légitime, mais rappelle aux députés la longue route menée par cette commune de 700 habitants qui a réussi à convaincre tout le monde et qui souhaite augmenter sa population de 35%. En cas d'amendement, M. Hodgers estime que le signal politique donné à la commune de Presinge, mais aussi à toutes les petites communes qui décident timidement de se développer, serait désastreux.

Quant à la question de la densité, M. Hodggers explique aux commissaires qu'il fera de son mieux pour que le sol soit utilisé de la meilleure façon possible.

1^{er} débat

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11164 :

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des membres présents.

2^{ème} débat

Les titre et préambule du projet font l'objet d'un amendement socialiste :

« ...de la commune de Presinge (création d'une zone de développement **4A** et d'une zone de bois et forêts) situées ... »

Pour : 3 (3 S)

Contre : 9 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 2 UDC)

Abstention : 1 (MCG)

L'amendement est refusé.

Le Président met aux voix les titre et préambule tels que présentés dans le PL 11164 :

Pour : 9 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstentions : 4 (3 S, 1 MCG)

Les titre et préambule sont acceptés.

L'art. 1 *approbation du plan* fait l'objet d'un amendement socialiste :

« ...de la commune de Presinge (création d'une zone de développement **4A** et d'une zone de bois et forêts, à la route de Presinge et à la route de la Louvière), est approuvé »

Pour : 3 (3 S)

Contre : 9 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 2 UDC)

Abstention : 1 (MCG)

L'amendement est refusé.

Le Président met aux voix l'art. 1 tel qu'il ressort du PL 11164 :

Pour : 9 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstentions : 4 (3 S, 1 MCG)

L'art. 1 est accepté.

Le Président met aux voix l'art. 1bis *Densité minimale* proposé en amendement par un commissaire socialiste :

« Un indice de densité minimale de 1 est applicable pour le périmètre en zone de développement »

Pour : 4 (3 S, 1 Ve)

Contre : 7 (4 PLR, 1 MCG, 2 UDC)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 MCG)

L'amendement est refusé.

L'article 2 *degré de sensibilité* est accepté à la majorité des membres présents.

Le Président met aux voix l'art. 3 sur le principe du rejet des oppositions :

Pour : 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)

Contre : ---

Abstentions : 4 (2 UDC, 2 MCG)

L'art. 3 est accepté.

Le Président met aux voix l'art. 4 *Dépôt* :

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : ---

Abstentions : 3 (3 S)

L'art. 4 est accepté.

3^{ème} débat

Le Président met aux voix le projet de loi dans son ensemble :

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstentions : 3 (3 S)

Le projet de loi est accepté.

Au vu des débats tenus, des auditions effectuées, des précisions et des assurances apportées par le département concernant la densité du projet qui sera retenu, la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à adopter ce projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

Projet de loi (11164)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Presinge (création d'une zone de développement 4B et d'une zone des bois et forêts) situées à la route de Presinge et à la route de la Louvière

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29797-531, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 5 juillet 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Presinge (création d'une zone de développement 4B et d'une zone des bois et forêts, à la route de Presinge et à la route de la Louvière), est approuvé.

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

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 4B, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M. Denis Laeser, représenté par son avocat, M^c Bruno Mégevand, M^{me} Brunella Rapin et M. John Spycher, représentés par ce même avocat et M^{me} Eliane Barth, représentée par son avocat, M^c Jean-Pierre Carera, sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29797-531 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'URBANISME

Office de l'urbanisme

Direction des plans d'affectation et requêtes




PRESINGE

Feuilles Cadastreales : 22, 33, 34, 35

Parcelles N° : Pour partie : 1832, 2230,
2231, 2555

Modification des limites de zones

Route de Presinge

-  **Zone de développement 4B**
D.S. 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 :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	05.07.2010
		Dessin	AVu
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse ET	22.07.2011	AVu
	Modification périmètres MZ	09.12.2011	AVu
	Mise à jour cartouche	19.12.2012	SP

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
35 - 00 - 039	PSG
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
531	
Archives Internes	Plan N°
	29797
	Indice
CDU	
7 1 1 . 6	

