

Date de dépôt : 9 juin 2020

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 d'Onex (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, d'une zone de verdure et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Les Moraines-du-Rhône »)

Rapport de majorité de M^{me} Fabienne Monbaron (page 1)

Rapport de minorité de M. Rémy Pagani (page 50)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Fabienne Monbaron

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission d'aménagement s'est réunie à trois reprises, le 29 avril et les 6 et 13 mai 2020 pour étudier le projet de loi 12618. Les séances ont été présidées successivement par M^{me} Beatriz de Candolle et M. David Martin. Ont assisté à tout ou partie des travaux : M^{me} Marie Schärli, secrétaire générale adjointe, M^{me} Magali Brogi, cheffe de projet, office de l'urbanisme – DT, M. Sylvain Ferretti, directeur général, office de l'urbanisme – DT, M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction – DT. Les procès-verbaux ont été tenus avec rigueur et précision par M^{me} Garance Sallin, qu'elle en soit ici remerciée.

1. Présentation du projet par M^{me} Magali Brogi, cheffe de projet, OU, DT et M^{me} Ruth Bänzinger, maire de la commune d'Onex

M^{me} Brogi explique que le périmètre se trouve en lisière des bords du Rhône, près de la forêt, au fond de la cité d'Onex. Sur la zone actuelle se trouvent des jardins familiaux, des terrains de sport et une école. Ce projet est conforme à la fiche A02 mise à jour intitulée « poursuivre la densification de la couronne urbaine » et répond à l'objectif de ceux des fiches A11 et A14 du PDCn sur la restructuration des jardins familiaux dans de nouvelles formes de potagers urbains et sur la mixité sociale. Il est également conforme à la fiche de mesures N° 6-2-1 du PDCOM d'Onex visant à permettre le renouvellement urbain de cette partie de la commune, ainsi qu'à ses principes en matière de renforcement de la mixité dans les quartiers et d'amélioration des conditions environnementales et paysagères. Le projet répond à une demande de renseignement N° 18 501 approuvée par le département du territoire en juin 2017. Deux secteurs sont concernés : le secteur Echo et le secteur Tattes. Sur le secteur Echo, la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation, propriétaire de la parcelle en zone de jardins familiaux, a la volonté de mettre en valeur sa parcelle. Sur le secteur Tattes, l'école actuelle est vétuste, elle ne répond plus aux normes énergétiques actuelles ni aux dispositions relatives aux personnes à mobilité réduite, et n'a pas la capacité d'accueillir des élèves supplémentaires. Une rénovation aurait représenté un coût très important, c'est pourquoi la commune a préféré la démolir et reconstruire un nouveau bâtiment de 20 classes avec salle de gym. Un terrain d'entente a été trouvé entre la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation, la commune et le développeur Implenia, qui ont déposé la demande de renseignement. Cela a ensuite donné lieu au projet de MZ, qui vise à implanter un nouveau quartier de qualité à proximité des rives du Rhône. Actuellement, le PLQ est en développement.

Les zones actuelles du périmètre sont au nombre de quatre : une partie en zone de développement 3, une en zone sportive, une en zone de jardins familiaux et une en zone agricole à déclasser en zone de verdure et en zone de bois et forêts pour correspondre à l'usage actuel. La MZ permet ainsi de mettre à jour le constat de nature forestière et de faire du toilettage : la zone sportive s'étendait sur une zone de parking et n'était donc pas affectée au bon usage. Les étapes de la procédure sont les suivantes : une enquête technique a été faite fin 2017 – début 2018 et une seconde fin 2018. Le Conseil administratif d'Onex a ensuite émis un avis favorable. L'enquête publique a eu lieu au printemps 2019 : une observation a été émise par la Copropriété des Jardins d'Onex. Le Conseil municipal d'Onex s'est exprimé favorablement, avec une

abstention. Enfin, il y a eu la procédure d'opposition entre janvier et février 2020, avec une opposition, celle de la Copropriété des Jardins d'Onex.

M^{me} Brogi présente les contraintes et les enjeux du projet : il s'agit de remettre la limite de la lisière forestière à la bonne place, sachant qu'actuellement des bâtiments vétustes se trouvent dans la limite de 20 mètres à la lisière et certains dans la limite de protection des rives du Rhône. Le projet ne prévoit aucun bâtiment dans ces limites et la biodiversité liée à la forêt sera favorisée. Un autre enjeu réside dans l'école des Tattes. Elle a été identifiée dans le recensement architectural du canton comme un bâtiment « intéressant », mais sa rénovation s'avère impossible pour des raisons techniques et financières (coûts estimés à plus de 24 millions de francs). Un accord a donc été trouvé avec l'OPS et la commission des monuments et des sites pour que la commune puisse la démolir mais s'engage à classer d'autres écoles dont l'intérêt est encore plus important et à faire une démarche globale sur la totalité de la commune. En ce qui concerne la relocalisation des jardins familiaux, qui se trouvent actuellement sur la parcelle de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation, certains seront réaménagés sur le site du projet (30 unités) sous la forme de jardins potagers décloisonnés et le reste sur la commune de Lancy. Ce travail a été fait en consultation avec les usagers. Les futurs usagers des jardins sont déjà identifiés et les autres sont d'accord soit d'arrêter leur jardin, soit de partir à Lancy ou ailleurs. Par ailleurs, une attention particulière a été portée à la gestion des bruits générés par le stand de tir. Le bâtiment prévu est conçu en longueur, à l'abri du bruit derrière l'écran que forme le CEPTA. Le périmètre du secteur Echo se trouve en partie sur le site de l'ancienne décharge de déchets ménagers qui a comblé le vallon du nant des Grandes-Communes et qui est en cours d'assainissement depuis 2003. La dépollution du site est maîtrisée, ainsi que les aspects de sécurité et de santé pour les riverains. Il a été démontré que la construction d'immeubles était possible sur l'ancienne décharge, plusieurs bâtiments ayant déjà été construits à cet endroit. Le projet intègre également la présence d'une noue paysagère récoltant les eaux de surface et reprenant le tracé du nant des Grandes-Communes, enterré. Cette noue permettra d'éviter la percolation de l'eau à travers la décharge. Enfin, en matière d'accessibilité, le secteur est déjà accessible, que ce soit par les transports publics, le réseau routier ou la mobilité douce. Un gros effort a été fait sur le projet pour améliorer la desserte et la protection de la mobilité douce. Ce quartier aura un maximum de parkings en souterrain. La commune s'engage à rénover le parking existant et à supprimer le dépose-minute pour l'école afin de favoriser la mobilité douce.

M^{me} Bänzinger ajoute que le projet remonte à 2013 : Implenia avait consulté la commune uniquement sur la question des jardins familiaux, qui

n'avaient à l'époque pas été consultés. La commune n'était donc pas favorable. Implenia est revenue avec un nouveau projet en 2015. Cette nouvelle proposition a intéressé la Ville d'Onex qui a saisi l'opportunité d'ajouter des équipements publics : de nouveaux bâtiments pour les espaces verts, de nouveaux vestiaires pour les équipes de foot, ainsi que le projet d'une nouvelle école des Tattes. Cette solution pour l'école évite à la commune de trouver des bâtiments provisoires, libère l'emplacement actuel de l'école et couvre tout le nord de la commune, un secteur défavorisé d'Onex, afin d'apporter de la mixité. Cela laisse aussi l'opportunité de se consacrer au paysage et à la nature en requalifiant la lisière et en créant une noue paysagère. C'est un projet gagnant-gagnant sur les plans environnemental, social et économique. La rente de superficie que paiera le promoteur sur les Tattes permettra à la commune de rembourser sur 30 ans le financement de l'école.

Questions des députés

Un commissaire UDC estime qu'il faudrait être plus précis quant aux votes du Conseil municipal. Celui d'Onex compte 31 membres, mais le projet de loi évoque 25 votants. Ce n'est pas une unanimité complète. Il s'interroge aussi sur l'observation qui a été faite pendant l'enquête publique. Il demande si le propriétaire actuel des jardins familiaux restera propriétaire. Enfin, il souhaiterait des précisions quant au déménagement des jardins, car par le passé le Grand Conseil avait rencontré des problèmes avec le déménagement des jardins familiaux de Plan-les-Ouates sur le secteur de La Chapelle – Les Sciers.

M^{me} Bänzinger explique que les votes au Conseil municipal étaient bien 24 oui et 1 abstention ; les 6 autres membres étaient absents de la séance. L'observation a été faite par l'immeuble en PPE se trouvant en parallèle des rives du Rhône. Concernant les jardins familiaux, la commune a insisté pour que les déménagements soient accompagnés. Les personnes qui le souhaitent peuvent déménager pendant les travaux et revenir après. Au vu de l'âge des usagers des parcelles, beaucoup vont cesser leur activité au moment de déménager. Le propriétaire des parcelles reste propriétaire, mais fait un droit de superficie au promoteur, qui fait un sous-droit de superficie pour permettre la réalisation des bâtiments.

Un commissaire UDC demande si les personnes qui perdent leur jardin auront une compensation.

M^{me} Bänzinger répond que ces personnes peuvent revenir, mais qu'il y en aura moins : cela passe d'environ 50 à 30 jardins. Ceux qui voudraient garder une grande parcelle n'y trouveront pas leur compte, car la taille moyenne des jardins sera plus petite. Dans les discussions qu'ils ont eues, des propriétaires

de jardins familiaux ont émis le souhait d'avoir une parcelle plus petite, et cela leur convient donc. D'autres ne voudront pas faire deux déménagements en l'espace de trois ans.

M^{me} Brogi précise, au sujet de l'observation émise lors de l'enquête publique, qu'elle vient de la PPE des Jardins d'Onex. C'est une propriété construite en zone de développement 3 il y a 10 ans, également par Implenia. Ce sont aussi eux qui ont fait opposition.

M. Pauli précise que c'est le montage juridique du droit de superficie qui est mis en cause par les opposants. Ce droit de superficie est attribué avec une clause d'entrepreneur qui oblige la commune à prendre Implenia pour construire l'école. Pour les opposants, il y a un problème de marchés publics. Au niveau de la création de la zone, c'est une question de montage juridique privé entre la commune et Implenia. Du point de vue de l'aménagement du territoire, on crée une zone d'équipement public, il y a une clause d'utilité publique et, si le montage ne se réalise pas comme prévu, cela ne met pas en cause la zone.

Une commissaire S demande si l'élaboration tripartite entre le canton, la commune et l'opérateur privé a été initiée dès le départ. Elle trouve que c'est une mécanique positive.

M^{me} Bänzinger répond qu'il y a eu, fin 2015, une séance avec tous les acteurs. Durant toute la législature, il y a eu une très bonne coordination avec l'office de l'urbanisme.

M^{me} Brogi souligne qu'un important travail de concertation a été fait durant l'année 2019. Cela a permis au projet d'être nettement amélioré, notamment quant à l'école. 100 à 150 personnes ont été consultées.

Un commissaire PLR estime que la question du montage juridique ne doit pas impacter la position de la commission sur le déclassement. Il demande s'il y a des SDA dans le périmètre de la MZ et, si oui, s'il y aura une modification avec le déclassement. De plus, comme il s'agit d'un quartier peu favorisé, il demande si un déclassement en zone ordinaire a été étudié afin d'avoir une réelle mixité.

M^{me} Bänzinger répond qu'il n'y a pas de SDA dans ce périmètre. Concernant la zone ordinaire, c'est en effet un quartier défavorisé et ce projet permet un renouvellement urbain dans le nord de la commune. Il y a des logements en PPE prévus sur l'actuelle parcelle des jardins familiaux, des logements avec de la qualité et de l'espace entre les immeubles. En zone ordinaire, il n'y a pas de nécessité de faire de PLQ, ni forcément de possibilité de mettre en place des équipements. La question de la pétanque n'aurait par exemple pas pu être traitée. Pour faire un quartier de qualité, il faut

nécessairement, pour la commune, que ce soit de la zone de développement afin d'y mettre les équipements ad hoc.

Un commissaire PLR demande s'il faut en déduire que la question de la zone ordinaire n'a pas été examinée. Il pense que c'est précisément à travers des accords comme celui-là que la commune peut à la fois faire de la zone ordinaire et obtenir des équipements publics.

M^{me} Bänzinger répond que la question de la zone ordinaire resurgit régulièrement au Conseil administratif, mais n'a pas été abordée spécifiquement dans ce cadre-là. Jusqu'à présent, sur aucun des projets de déclassement de la commune, la zone ordinaire n'a paru être la meilleure solution.

Le commissaire PLR précise qu'il n'est pas contre la zone de développement, mais contre son exclusivité. A l'automne dernier, l'initiative de l'ASLOCA a été acceptée par la population, faisant que le Conseil d'Etat ne peut plus proposer un déclassement en zone ordinaire. Ainsi, le Grand Conseil doit examiner à chaque projet de modification de zone en zone de développement s'il ne peut pas faire une contre-proposition en zone ordinaire.

M^{me} Brogi précise que pour une modification de zones complexe comme celle-ci, le meilleur outil pour garantir la faisabilité du projet est la zone de développement.

Un commissaire PDC demande si l'élaboration du PLQ est déjà avancée et quelle est la répartition du type de logements. Il demande aussi quelles activités et quel genre de commerces sont prévus. Concernant un déplacement des jardins familiaux à Lancy, il demande dans quel secteur cela se ferait. Enfin, il s'interroge sur la possibilité d'une construction sur le site de l'ancienne décharge.

M^{me} Bänzinger répond que le projet de PLQ est déjà avancé. Pour les types de logements, il y aurait, sur la parcelle Echo, un immeuble en PPE parallèle au bâtiment Implenia et à l'école et, sur le secteur Tattes, ce serait la répartition standard en vigueur. Elle précise que ce n'est pas parce qu'il y aura des logements subventionnés qu'il n'y aura pas de qualité. Pour les jardins familiaux, ils seront sur la parcelle de l'Arquebuse. Au sujet de la décharge, trois bâtiments ont déjà été construits à proximité. Ils prennent place au bord de la décharge, non au centre, et sont stabilisés par des pieux. La constructibilité du site de la décharge a ainsi déjà fait ses preuves. Concernant les commerces, il s'agira de petits commerces de proximité.

M^{me} Brogi ajoute que les activités prévues comprennent la crèche ainsi que les locaux de l'association d'hébergement d'urgence. Ce sont des activités liées à de l'action sociale.

Un commissaire Ve demande s'il est prévu d'inclure les coopératives d'habitation dans le projet et si la concertation qui existe pour le PLQ permet d'inclure de futurs habitants dans le développement du projet.

M^{me} Bänzinger répond que la commune souhaiterait favoriser les coopératives, mais qu'il lui manque de la disponibilité foncière. La commune est ouverte aux projets coopératifs, mais la question est de savoir si les prix demandés ou le montage financier y sont compatibles.

Un commissaire Ve comprend que la partie en PPE va être vendue, mais demande ce qu'il en est de la partie en locatif.

M^{me} Bänzinger explique que, sur le terrain des Tattes, Implenia a le droit de superficie et a l'intention de faire des sous-droits de superficie. Il n'y a pas de maîtrise communale sur ce plan-là, d'où l'intérêt du PLQ.

Un commissaire PDC s'enquiert à propos d'une tour prévue dans le projet.

M^{me} Bänzinger présente les détails du projet. Elle rappelle l'intérêt du phasage pour la commune qui est que, lorsque les enfants pourront aller dans la nouvelle école, la destruction de l'ancienne et la construction de la suite du projet pourront avoir lieu. Sur le secteur Echo, l'école inclut les nouvelles demandes du DIP en matière de besoins scolaires et parascolaires. L'intérêt du nouveau quartier par rapport à l'actuel est sa perméabilité : les gens pourront rejoindre les espaces naturels. La morphologie de l'immeuble a été pensée en fonction de la gestion du bruit du stand de tir. Sur le secteur Tattes, il y a aussi une volonté de transition entre la forêt et l'espace plus urbain. Il y aura une zone avec des espaces de jeu pour les enfants, sans trop d'aménagement. Le dernier espace est un square pour que les gens puissent se réunir. Le terrain est perméable et il y aura le plus de végétation possible. Ils espèrent contribuer à la mixité du quartier avec les terrains de pétanque. Concernant la tour de 15 étages, elle se situera tout au nord et fait écho à celle de la fondation Parloca, de 14 étages, avec une vue magnifique sur le Rhône. Cela permet de limiter l'emprise au sol au profit de la verdure.

Un commissaire UDC demande quelle sera la capacité de la crèche.

M^{me} Bänzinger répond qu'elle n'a pas de données à ce sujet pour l'instant, ni sur son financement. Ils craignent de devoir revoir à la baisse leurs ambitions pour la crèche en raison de la RFFA et du Covid-19.

Un commissaire EAG demande quelle est la composition actuelle de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation et si Genève est majoritaire. Il s'étonne aussi de la procédure quant à l'achat de l'école.

M^{me} Bänzinger explique que la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation fait un droit de superficie à Implenia, qui fait un droit de

superficie à la commune pour la construction de l'école. Ce montage s'est fait car la commune n'avait pas de terrain disponible et ne pouvait pas financer la rénovation de l'école. La rente de superficie qu'Implemia paiera à la commune pour le secteur des Tattes lui permet de rembourser l'école sur 30 ans. La commune a demandé des avis juridiques et il en a résulté que cette manière de faire est tout à fait légale. De toute manière, la commune n'avait pas vraiment d'autre alternative pour réaliser cette école et ce nouveau quartier.

M. Pauli indique qu'il ne connaît pas le détail de l'organisation de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation. Quant au montage juridique, il sait qu'il y a des controverses quant à la clause d'entrepreneur. Quand c'est un particulier, il n'y a aucun problème, mais dans le cas d'une collectivité publique, c'est d'ordinaire du marché public avec un appel d'offres. Un avis de droit a été sollicité par Implemia et la commune. Les opposants le contestent. Si ce montage juridique ne devait pas fonctionner, la clause d'utilité publique sur la zone d'équipement public permettrait tout de même de parvenir à la solution proposée par le projet.

2. Poursuite des travaux : auditions complémentaires

La commission accepte sans opposition les auditions de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation ainsi que d'Implemia.

2.1 Audition de M^{me} Françoise Berdal-Strub, project manager real estate developement – Implemia, M. Fabio Fossati, architecte – bureau Fabio Fossati Architectes SA, et M. Jean-Claude Portier, architecte – bureau De Giuli & Portier Architectes SA

M^{me} Berdal-Strub remercie la commission pour son invitation et précise que c'est un projet qui leur tient à cœur. Ils travaillent dessus depuis 2013. La Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation les a approchés pour valoriser une de ses parcelles sur la commune d'Onex. Des jardins familiaux se trouvent sur la parcelle et la fondation souhaitait en conserver la majorité et les intégrer dans le projet immobilier. En 2014, ils ont signé une promesse de constitution d'un droit de superficie. Implemia a ensuite mandaté les architectes MM. Fossati et Portier pour réaliser un projet autour de la problématique des jardins familiaux. Le projet inclut également des équipements publics pour la commune. Un gros travail a été réalisé avec la Fédération genevoise des jardins familiaux : une dizaine d'ateliers de travail ont été menés. Le projet a été présenté à la commune en 2016 : celle-ci a fait part de la problématique sur la parcelle des Tattes, qui comporte une école primaire devant être rénovée. Or, la rénovation représentait un coût trop

important pour la commune, c'est pourquoi Implenia a proposé de réaliser le groupe scolaire sur la parcelle de la Fondation de l'Arquebuse, en plus grand (20 classes plutôt que 16). En contrepartie de la construction de l'école, Implenia va pouvoir, par le biais d'un droit de superficie sur la parcelle communale, développer également un projet immobilier, permettant à la commune de tirer une rente de superficie et de financer à terme la construction de l'école. Comme cela est complexe, ils ont demandé un avis de droit auprès d'un spécialiste, M^c Bertrand Reich, et s'en sont servis comme base pour développer le projet. Enfin, elle précise qu'ils ont réalisé un immense travail de concertation, dans des conditions agréables, avec la commune, l'Etat, les utilisateurs des jardins familiaux et les habitants.

M. Fossati explique qu'ils ont tenu compte des contraintes du voisinage, sachant que la parcelle Echo comporte une contrainte technique particulière : une ancienne décharge. Ils ont tâché de faire de cette contrainte un bénéfice pour le projet. Contrairement aux autres projets, il s'agit ici d'éviter que l'eau de pluie percole à travers le terrain ; ils ont donc créé une noue paysagère sur tout le site. L'eau est récoltée de manière naturelle et est canalisée naturellement jusqu'au Rhône.

M. Portier ajoute qu'il y a eu des concertations locales et qu'ils ont été reçus par la commission d'urbanisme, qui s'est montrée enthousiaste. L'idée est de traiter de transparence et de connexions pour que la population s'approprie ces territoires. Sur le site des Tattes, le projet ouvre un parc en direction de la forêt, et sur la parcelle de l'Echo, il y a le groupe scolaire à l'orée des bois et la noue végétale. Les jardins familiaux seront ouverts, à l'exception des parties privatives. L'immeuble est intéressant, car il protège du vent du nord-est et du son ; ils ont en effet fait des études acoustiques relatives au stand de tir et cet immeuble fera barrage au bruit.

Questions des députés

Un commissaire PDC relève qu'ils ne s'appuient que sur cet avis de droit et leur demande s'ils sont sûrs de la solidité de ce montage juridique.

M. Portier le confirme. Ils ont demandé à la commune si elle souhaitait un deuxième avis : après relecture par son service juridique, cela n'a pas été jugé nécessaire.

Un commissaire PDC leur demande des précisions quant à la mobilité et à la décharge. Les opposants émettent des réserves notamment à ce propos.

M^{me} Berdal-Strub précise qu'ils n'ont pas pu prendre connaissance des détails de cette opposition.

M. Portier répond qu'une étude de mobilité a été menée avec le bureau Citec. Ils vont utiliser l'accès sur le chemin de l'Echo pour rentrer dans le parking souterrain sous l'immeuble. A la sortie du parking, les voitures emprunteront la voirie existante à gauche de l'immeuble. Il n'y a pas de création de voirie nouvelle. Le secteur est très bien desservi par les transports publics. Pour le secteur des Tattes, ils prévoient un raccordement au rond-point existant, où les voitures feraient le tour du rond-point, entreraient et sortiraient au même endroit. Ils ont éliminé toute circulation parasite et cantonné la circulation aux réseaux existants. Ils sont en discussion avec le DIP pour l'accès à l'école : il s'agit de privilégier les transports publics et la mobilité douce, mais les véhicules d'urgence pourront accéder.

M. Fossati ajoute que, sur l'ancienne décharge, se trouvent déjà quatre immeubles. Les bâtiments sont fondés sur des pieux qui vont chercher le bon terrain, à 10-20 mètres de profondeur. Les bâtiments sont stables, mais le terrain moins, car il a tendance à se tasser après construction.

Une commissaire S demande quels sont, selon eux, les éléments clés à retenir de cette expérience ; il est en effet rare d'entendre parler d'une si bonne collaboration et d'un travail de concertation aussi positif.

M. Portier répond qu'il s'agit d'abord de la volonté du propriétaire du terrain à l'origine. Pour faire un bel ouvrage, il faut des partenaires : c'est un vrai travail d'équipe. Ce projet a un ancrage intéressant : c'est un urbanisme qui part du sol. Cela permet de réfléchir au type de structure urbaine à réaliser et à la façon de se réapproprier cet espace. Avoir un promoteur ouvert est aussi important. Avec ces facteurs, les architectes peuvent développer des propositions. Puis, lorsqu'ils se sont tournés vers la commune, il y a eu cette idée d'école et ce montage juridique vertueux. A partir de là, ils ont une base de discussion et les cautèles de la loi sur les constructions et installations diverses ont guidé les périmètres d'implantation des bâtiments. Le travail se fait en coopération avec la commune et les jardins familiaux. Après cela, il y a aussi la concertation avec les habitants. Cela a bien fonctionné, ils ont pu tirer un certain nombre d'éléments de ces discussions.

Une commissaire MCG se dit perplexe quant à la question de la décharge. Elle demande si elle ne pourrait pas être assainie. Elle s'interroge aussi quant à la gestion de l'eau de pluie.

M. Fossati répond que l'eau des toitures va être récoltée, renvoyée dans la noue, puis ramenée vers le Rhône de manière naturelle. Une noue est une espèce de cuvette dans le terrain qui constitue une réserve d'eau lors des pluies. Le principe n'est pas que les jardiniers utilisent cette eau ; elle n'est pas de qualité optimale pour cela, comme c'est une eau de toiture qui passe dans des

tuyaux en zinc ou en cuivre. Quant à la décharge, elle a été créée dans les années 50, les déchets de la Ville de Genève y étaient stockés. La décharge a ensuite été recouverte par 2 mètres de terre glaise ; le terrain libre a été mis à disposition pour les jardins familiaux, puis il y a eu des immeubles en périphérie. Dans les années 2000, il y a eu une étude sur la décharge et un système de dégazage a été mis en place : le méthane est capté et brûlé sur place pour accélérer la décomposition de la décharge. Un système récupère l'eau, qui est mise dans des stations d'épuration. Cette décharge est suivie depuis 20 ans et est en train d'être assainie. Elle est sous contrôle. Elle a plus de 60 ans et ne va bientôt plus produire de gaz. Avoir construit des immeubles dessus a participé à son assainissement, en évitant que les eaux de pluie percolent à travers le sol. La Ville de Genève, l'Etat, le propriétaire du terrain, les communes d'Onex et de Lancy et la Confédération ont mis en place un système de monitoring de la décharge, avec des contrôles d'année en année.

Un commissaire EAG estime qu'il y a un problème juridique lié au fait que la commune ait commandé l'école sans passer par les procédures AIMP.

M^{me} Berdal-Strub explique que la complexité foncière les a amenés à mandater un avocat spécialiste des problématiques des marchés publics. M^e Bertrand Reich a établi en 2016 un avis de droit, validé par la Ville d'Onex. L'office de l'urbanisme en a eu connaissance également. Ils se sont ensuite fondés sur cet avis pour poursuivre le projet.

Le commissaire EAG demande s'ils ont une confirmation écrite du département validant cet avis de droit.

M^{me} Berdal-Strub répond qu'ils ont fait une demande de renseignement avant la modification de zones, et qu'ils disposaient déjà de cet avis à ce moment-là. Le département n'a pas émis de remarque à son propos.

M. Pauli ajoute qu'ils ont découvert cet avis de droit lors de l'enquête publique. Il précise qu'ils ne sont pas des spécialistes des marchés publics. A sa connaissance, ils n'ont pas écrit spécifiquement de validation de cet avis de droit, mais ont simplement vu un projet qui se tient au niveau des zones. Ce qui est prévu est une zone d'équipement public ; il y a donc une clause d'utilité publique qui permet d'exproprier en cas de problème de maîtrise du terrain.

Le commissaire EAG voudrait entendre les juristes spécialistes des procédures AIMP du département.

2.2 Audition de M. Christian Flury, vice-président de l'Arquebuse Genève, et M. Cosimo Rizzo, PATRIMONIAL et membre du comité

M. Flury présente la Fondation de l'Arquebuse. Ce sont les Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation, issues de la fusion de l'Exercice de

l'Arquebuse (1474) et de l'Exercice de la Navigation (1536). C'est une fondation de droit privé fixée par l'ordre du 22 août 1849. Les Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation restent constitués conformément à la loi du 4 octobre 1913 et sont soumis aux articles 60 et suivants du code civil suisse. C'est une association à but non lucratif. La fondation a pour but de gérer les biens qui lui appartiennent pour développer et perfectionner l'art du tir, organiser des tirs, des fêtes et autres manifestations, s'occuper de la conservation des traditions historiques et patriotiques, entretenir ses biens immobiliers (Hôtel de l'Arquebuse, stand de tir et ferme de Saint-Georges, bâtiment du restaurant Saint-Georges) et assurer le salaire de ses sept employés. Pour cela, la fondation met à disposition la part de ses revenus qu'elle estime disponible et la jouissance de tout ou partie de ses biens. Fondée en 1474, elle était une milice armée pour la sécurité et la défense de la Ville de Genève et se voyait confier certaines tâches de police. L'Arquebuse a d'abord été délocalisée vers Plainpalais. Les tirs se faisaient alors avec des couleuvrines, d'où le nom de la Coulouvrenière. Plusieurs noms de rues sont hérités des activités de l'Arquebuse : rue du Tir, rue du Stand, rue de l'Arquebuse, rue des Rois. En 1878, la fondation a acheté un domaine agricole à Saint-Georges pour y construire un stand de tir, inauguré en 1895. La spécificité de l'Arquebuse est que le conseiller d'Etat chargé de la sécurité est membre du comité et porte le titre de Seigneur-commis, conféré *ad aeternam*. Actuellement, leurs activités se déroulent principalement dans leur stand de tir de Saint-Georges. Leurs écoles de tir forment beaucoup de jeunes : les membres juniors bénéficient d'un programme de soutien et d'encouragement ; jusqu'à leurs 20 ans, l'exercice du tir leur est offert. Leurs meilleurs sportifs figurent régulièrement sur les podiums cantonaux ou nationaux. Dans la mesure du possible, la fondation aide des sociétés de tir par de petits appuis financiers. Ils ont également accueilli le Brassband militaire, ce qui subsiste de l'ancienne musique militaire, l'Elite.

M. Rizzo explique qu'ils ont pour objectif la conservation de leurs propriétés foncières et leur développement au travers de l'octroi de droits de superficie. Le premier droit de superficie a été octroyé par l'Arquebuse à l'Etat de Genève en 1949 pour une durée de 80 ans : une parcelle à la rue du Stand pour la construction d'une salle de gymnastique réalisée par l'architecte M. Waltenspühl. La fondation est partenaire de longue date avec l'Etat de Genève ainsi que les communes (Villes de Genève, Lancy, Onex). Elle ne fait pas de spéculation ni de promotion immobilière ; ces tâches sont confiées à des partenaires fiables et sûrs. Ils ont confié à Implenia depuis plus de 20 ans le développement de leurs parcelles situées entre la rue des Grandes-Communes et le Rhône, sur Onex. Ce site a déjà vu la construction de quatre bâtiments qui

abritent des logements, l'administration d'Implenia, une crèche, des commerces et la direction générale de l'enseignement public. En 2013, ils ont décidé de valoriser la parcelle 1992, leur dernière parcelle à développer, et ont fait une convention avec Implenia en signant une promesse de constitution d'un DDP. Les conditions sont strictes : l'avenir des jardins familiaux doit faire partie intégrante du développement du projet et ce dès le départ. Les jardins familiaux occupent toute la surface de la parcelle. Ils n'ont pas voulu chasser les jardins familiaux et ont donc travaillé avec eux dès le départ. Initialement, ils avaient prévu de déplacer l'intégralité des jardins familiaux dans une parcelle agricole de 22 hectares, mais cela n'était pas possible, car il s'agit d'une zone agricole avec des SDA. Ils ignoraient qu'ils ne pouvaient pas construire là. Leur plan B a donc été de reconfigurer les jardins familiaux sous forme de potagers urbains dans la parcelle. Il y a eu différents ateliers participatifs avec la Fédération genevoise des jardins familiaux et les jardins de la Caroline. Cela a abouti à ce projet, qui a donné satisfaction à tous. Le développement de la parcelle répond aux attentes de la fondation. En tant que représentants du propriétaire de la parcelle, ils sont favorables à ce projet de loi.

Un commissaire PDC leur demande ce qu'il advient des jardins familiaux pendant les travaux.

M. Rizzo explique que ces jardins familiaux sont pour beaucoup de petites résidences secondaires. Certaines parcelles font 400 m² et quelques usagers ont construit de petits chalets. Ils ne peuvent donc pas chasser ceux qui les occupent. Ils ont fait deviser la valeur de ces jardins, pour en verser le montant aux jardins familiaux à chaque départ. Il y avait aussi la possibilité de déplacer le jardin à un autre endroit. Actuellement, il y a 45 jardins, et il n'y en aura plus que 30 à la fin, et ils seront plus petits. Pour ceux qui restent, ils seront provisoirement logés (uniquement les jardins) à l'endroit proposé pendant les travaux, sur le terrain agricole ; le paysan actuellement en train de défricher le terrain pour pouvoir les accueillir.

Questions des députés

Le commissaire PDC demande s'ils ont rencontré des problèmes de voisinage liés à l'exploitation du stand de tir et quel impact le stand de tir aura sur les logements futurs.

M. Rizzo répond qu'ils ont entrepris des travaux pour rénover, réaménager et légèrement agrandir le stand actuel. Ils font tout ce qu'ils peuvent pour limiter au maximum les nuisances. Beaucoup de mesures ont été prises par l'Etat et la fondation s'est autolimitée sur les possibilités de construction de

son terrain. Ils avaient de 1,3 à 1,8 d'IUS pour construire et ont utilisé 1,43. Parfois, il y a des plaintes par téléphone relatives au bruit, mais cela se règle assez sereinement.

M. Flury ajoute que l'immeuble qui sera construit aura une hauteur adaptée pour limiter le bruit. En revanche, sur le chemin du Bac, le bâtiment d'Amag faisait un écran pour le stand de tir et a été redimensionné à la baisse. Un acousticien les suit et les conseille pour qu'ils prennent toutes les mesures utiles pour limiter le bruit.

M. Rizzo rappelle que les TPG souhaitaient construire un dépôt. La fondation a dit qu'elle était d'accord de partir, à condition d'avoir un terrain équivalent. Ils ont étudié 12 sites et aucun ne voulait accueillir un stand de tir. De plus, la plupart du temps, il s'agissait de plusieurs parcelles qu'il aurait fallu réunir. Finalement, le projet des TPG a été abandonné et ils ont pu rester.

Un commissaire EAG demande s'ils adaptent parfois la rente du droit de superficie pour faire fonctionner les plans financiers.

M. Rizzo répond que leur manière de calculer les droits de superficie est toujours la même et est donnée en fonction du prix du terrain. A la fin des droits de superficie, ils changeront peut-être. Pour ce projet-là, il est inscrit dans la convention entre l'Arquebuse et Implenia que la rente foncière sera calculée selon les pratiques administratives en vigueur de l'OCLPF. Ces conditions seront identiques pour tous les futurs propriétaires dans cette parcelle. Une partie du terrain est dévolue à l'immeuble, une autre à l'école et une autre aux jardins familiaux et à la noue paysagère. Il ne connaît pas encore le montant de ce droit de superficie, mais c'est l'OCLPF qui va le leur indiquer.

Un commissaire PDC demande s'il y a un accord écrit du département quant à l'usage provisoire du terrain agricole.

M. Rizzo répond que la fédération genevoise des jardins familiaux a fait la demande auprès de M. Hodgers qui a confirmé son approbation par un courrier qu'il peut transmettre. Les jardins ne resteront là-bas que le temps des travaux ; la fondation elle-même n'a pas intérêt à ce qu'ils y restent.

M. Flury précise que les déménagements des jardins seront aux frais de la fondation.

Le président comprend qu'il y a un droit de superficie avec Implenia et un avec la commune.

M. Rizzo explique que lorsqu'ils ont initié le projet, il n'était question que d'Implenia, pas de la commune. Pour l'instant, ils n'ont toujours qu'Implenia. Ils lui confient le projet et la laissent le développer, même s'ils conservent un

droit de regard. Quant à ce qui va se passer entre Implenia et la commune, ils n'ont pas de prise là-dessus. Il lui semble qu'ils ont fait une convention.

Le président demande si, à la fin des droits de superficie, ils sont systématiquement renouvelés.

M. Rizzo répond que, pour l'instant, il n'y a qu'une convention, mais qu'il y aura après un contrat pour ces droits de superficie. Par exemple, pour le droit de superficie avec l'Etat, qui se termine en 2028, l'Etat doit démolir la salle de gym et rendre le terrain. L'architecte l'a construite comme pouvant être démontée. Il y a d'autres cas où, à la fin des 99 ans, l'Arquebuse peut racheter ou renouveler pour un certain nombre d'années. Il n'y a pas de règle, cela doit se discuter. Il y a des constructions pour lesquelles le propriétaire est venu les voir pour leur demander de prolonger dès maintenant le droit de superficie. En général, ils acceptent.

3. Discussions de la commission

Une commissaire S propose de voter ce projet de loi. Il s'agit d'un projet de modification de zones, avec certes une opposition qui conteste le montage juridique, mais la commission vote pour la possibilité d'un projet de se développer. C'est un projet urbanistique de requalification fondé sur un travail conjoint entre le public et le privé. L'initiative de décloisonner et d'ouvrir sur le paysage est bonne, de même que le travail autour des jardins familiaux. De plus, les conseillers administratifs d'Onex ont très certainement regardé avec attention ce dossier. Elle est pour aller de l'avant avec ce projet.

Un commissaire PDC annonce que son groupe est aussi favorable à voter ce projet qui est bénéfique pour tout le monde : il y a du logement, des infrastructures publiques. C'est une opportunité pour la commune d'Onex de reconstruire cette école et de mettre à jour les rives du Rhône. Il y a de tout pour faire vivre un quartier. Quant au problème des marchés publics, il partage les propos de sa collègue S. Ce n'est pas de la compétence de la commission d'aménagement de traiter cette problématique. La commune a dû se pencher sur la question et M^e Reich connaît bien ce domaine, c'est pourquoi il estime qu'il n'y a pas de problème à ce niveau-là.

Un commissaire MCG indique que son groupe souscrit à ces propos, qu'il est favorable au projet et prêt à voter ce soir.

Un commissaire EAG trouve paradoxal de parler de la beauté du projet sans tenir compte du problème de marchés publics. Il demande l'audition de l'office des bâtiments, car il est convaincu que la commune ne peut pas passer par ce montage financier. La loi n'est selon lui pas respectée.

Une commissaire PLR estime que c'est un beau projet issu de diverses concertations et d'une bonne collaboration entre diverses entités. En lisant l'avis de droit et en connaissant l'exécutif d'Onex, elle ne s'inquiète pas du bon traitement de la question du montage juridique. Le groupe PLR votera favorablement ce projet.

Un commissaire UDC se dit plus nuancé quant à ce projet. C'est une modification de zones ; or, aujourd'hui ils se doivent d'être attentifs à ce que cette zone va devenir et à ce qui va s'y construire. Selon lui, on a voulu mettre beaucoup de choses dans ce projet pour finalement en mettre peu. La commune aurait pu faire mieux, notamment au niveau de la mixité sociale, dont Onex a grandement besoin. La zone ordinaire ou les coopératives auraient pu être envisagées, mais la commune n'a pas voulu de la première et reste vague à propos des secondes. Il y aura aussi un besoin en crèches. Il ne va pas s'opposer au projet, mais se dit déçu de la façon dont il est réalisé. Il pense que finalement les gens ne seront pas satisfaits du projet réalisé. Son groupe va s'abstenir sur ce projet pour les raisons évoquées.

Une commissaire S ajoute que c'est un excellent projet de développement urbain qui met l'habitant au centre. Il permet de répondre à de nombreux besoins et offre de la qualité. Ici, ce projet met à disposition des logements de différentes catégories, ainsi que des infrastructures publiques. Le projet accorde aussi une grande place aux activités associatives et de quartier. L'aménagement urbain a été bien réfléchi et correspond aux différentes planifications. Le groupe socialiste soutiendra ce projet, car il apporte des logements et permet le développement de la commune.

Une commissaire MCG se dit gênée par l'éventualité d'une expropriation. Par ailleurs, il lui semble qu'il y a beaucoup de parcelles privées par rapport aux parcelles publiques et elle n'est pas certaine que la question des marchés publics se pose. Selon elle, ils peuvent accepter le changement de zones sans forcément approuver l'ensemble du projet.

La proposition d'audition de l'office des bâtiments formulée par le commissaire EAG est refusée par 12 contre, 1 pour et 1 abstention.

Oui :	1 (1 EAG)
Non :	12 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	1 (1 UDC)

4. Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier recommandé du 29 janvier 2020, la copropriété par étages de l'immeuble « Les Jardins d'Onex » sis avenue des Grandes-Communes 20F, 20G et 20H, à Onex, agissant par son administrateur, M. Thierry de Haan, et représentée par ses avocats, Mes Lucile Bonaz et Pierre Gabus, a déclaré former opposition au présent projet de loi et au plan N° 30108-527, visé à l'art. 1.

Par courrier recommandé du 6 février 2020, la même copropriété par étages, agissant par son administrateur, M. Thierry de Haan, et représentée par ses avocats, Mes Lucile Bonaz et Pierre Gabus, s'est également opposée à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 de ce projet de loi.

Conformément à l'art. 16 al. 6 LaLAT¹, pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat.

En vertu de l'art. 60 al. 1 let. e LPA², ont en outre qualité pour recourir les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT³ 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 administrés⁴.

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

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

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

⁴ ATF 104 Ib 245

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 populaire⁵. 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'établir⁶ et ⁷.

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° 29935-543, visé à l'art. 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 intérêts⁸.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate⁹. 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'exploitation¹⁰. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹¹ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹²) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹³.

La qualité pour recourir peut être donnée en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble des recourants de

⁵ ATF 124 II 293, consid. 3b p. 304 ; ATF 121 II 39, consid. 2c/aa p. 43; ATF 120 Ib 48, consid. 2a p. 51 et les arrêts cités

⁶ 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

⁷ Cf. TF 1P.70/2005, du 22.04.2005, consid. 3.2

⁸ ATA/426/2000, du 27.06.2000, consid. 2b ; ATA/176/1998, du 31.03.1998

⁹ ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

¹⁰ ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

¹¹ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (RS 173.110 ; ci-après OJF)

¹² Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹³ ATF 119 Ib 179, consid. 1c p. 183

l'installation litigieuse¹⁴. 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 supplémentaire¹⁵. 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 mètres¹⁶, de 70 mètres¹⁷, ou de 120 mètres¹⁸. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 mètres¹⁹, respectivement de 200 mètres²⁰ et de 150 mètres²¹. 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 litigieuse²². 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 voisin²³. 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 distances²⁴ et ²⁵. La jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, qui a notamment

¹⁴ ATF 137 II 30, consid. 2.2.3

¹⁵ ATA/395/1997, N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁶ TF 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁷ TF 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁸ ATF 116 Ib 321, consid. 2

¹⁹ ATF 111 Ib 159

²⁰ ZBI 85/1984 p. 378

²¹ ATF 112 Ia 119

²² Cf. ATF 126 II 300, consid. 1c p. 302 ; ATF 124 II 293, consid. 3a p. 303

²³ TF 1A.86/2001, du 21.05.2002, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171, consid. 2c p. 176 ; ATF 120 Ib 379, consid. 4c p. 387 et les références citées

²⁴ Cf. ATF 124 II 293, consid. 3a p. 303 ; ATF 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

²⁵ ATA/395/1997, du 24.06.1997 ; ATA T., du 29.03.1993

eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁶.

S'agissant plus particulièrement du recours formé par une communauté de copropriétaires d'étages, l'art. 712l al. 2 CC²⁷ indique que celle-ci « *peut, en son nom, actionner ou être actionnée en justice [...]* ». A teneur de l'art. 712t al. 1 CC, « *l'administrateur représente la communauté et les copropriétaires envers les tiers, pour toutes les affaires qui relèvent de l'administration commune et entrent dans ses attributions légales* ». L'alinéa 2 du même article prévoit que « *sauf en procédure sommaire, l'administrateur ne peut agir en justice comme demandeur ou défendeur sans autorisation préalable de l'assemblée des copropriétaires, sous réserve des cas d'urgence pour lesquels l'autorisation peut être demandée ultérieurement* ».

Les pouvoirs de l'administrateur sont restreints par l'art. 712t al. 2 CC, qui prescrit que celui-ci ne peut procéder que s'il bénéficie d'une autorisation préalable de l'assemblée des copropriétaires, sous réserve des cas d'urgence. Cette dernière exigence tend à éviter que l'administrateur n'engage un procès susceptible d'entraîner des frais élevés et de compromettre les relations des copropriétaires entre eux ou avec le voisinage sans leur consentement²⁸.

La capacité restreinte de la communauté des propriétaires d'étages n'existe que pour les questions relevant de la gestion de la sphère commune de l'immeuble²⁹. Elle peut agir en justice pour des questions liées à un état de fait concernant les parties communes de l'immeuble et non pas celles qui ne concernent que les parties exclusives de ce dernier. La capacité judiciaire de la communauté englobe toutes les procédures, y compris celles du droit public, lorsqu'elles peuvent concerner la gestion de la propriété par étages³⁰.

La doctrine et la jurisprudence considèrent que l'art. 712t al. 2 CC concerne a priori les procès civils, pour l'introduction desquels une procuration spéciale doit être produite par l'administrateur, mais que cette disposition s'applique également à d'autres procédures, dont celles relevant du droit administratif, notamment en matière de droit des constructions³¹. Une procédure

²⁶ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA/492/2000, du 14.08.2000, consid. 3b

²⁷ Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210 ; ci-après CC)

²⁸ Laurent Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Etude de droit fédéral et vaudois, 2013, p. 44

²⁹ Amédéo Wermelinger, La propriété par étages, commentaire des articles 712a à 712t du Code civil suisse, p. 447

³⁰ ATA/369/2005, du 24.05.2005, consid. 2c

³¹ Laurent Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Etude de droit fédéral et vaudois, 2013, p. 44 et les références citées

d'opposition relative à l'adoption d'un plan d'affectation du sol, telle que la présente modification des limites de zones, est une procédure contentieuse qui n'est manifestement ni simple, ni rapide ; elle ne peut, dès lors, être assimilée à une procédure sommaire. L'administrateur ne peut donc en principe, dans ce cadre, agir sans autorisation préalable de l'assemblée des copropriétaires.

En l'espèce, la copropriété de l'immeuble « Les Jardins d'Onex » se situe à proximité directe du périmètre concerné par la présente procédure de modification des limites de zones. Les oppositions au présent projet de loi et au plan N° 30108-527 ainsi qu'à la déclaration d'utilité publique, visée à l'art. 2, ont bien été formées par l'administrateur de la copropriété précitée, M. Thierry de Haan, comme le prescrit l'art. 712t CC. Toutefois, aucune décision de l'assemblée des copropriétaires autorisant l'administrateur à agir dans le cadre de la présente procédure de modification des limites de zones n'a été fournie. Ainsi, la vérification complète de la qualité pour agir de la copropriété par étages « Les Jardins d'Onex » n'est, en l'état, pas possible. Partant, sa qualité pour agir apparaît douteuse. Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui y sera apportée au fond.

A la forme toujours, il sied encore de préciser que l'autorité de céans estime disposer de tous les éléments nécessaires pour statuer en connaissance de cause, sans devoir procéder à des mesures d'instruction supplémentaires (cf. art. 37 LPA).

Pour le surplus, les oppositions ont été formées en temps utile.

Au fond

A) Considérations générales

a) Conformité à la planification directrice

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

S'agissant du canton de Genève, le PDCn 2030 a été adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral. Une première mise à jour de ce document a été adoptée le 10 avril 2019 par le Grand Conseil. Cette mise à jour n'a pas encore fait l'objet d'une approbation par la Confédération. Elle précise les objectifs, inchangés, du PDCn 2030, fixés pour le secteur concerné par la présente modification des limites de zones.

La fiche A02 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, intitulée « *Poursuivre la densification de la couronne urbaine* », préconise de poursuivre la densification de la couronne urbaine et des noyaux suburbains en réalisant les potentiels restants afin de créer des nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectation mixte, tout en valorisant le cadre de vie et la qualité urbaine des espaces publics. Cette fiche identifie en particulier le secteur des « *Moraines-du-Rhône* », sur le territoire de la commune d'Onex, comme l'un des potentiels à l'échelle du canton se prêtant à une telle densification, permettant notamment de créer davantage de logements. La carte n° 1 annexe identifie ce secteur parmi le périmètre de densification différenciée de la couronne urbaine, avec des indices de densité (ci-après ID) minimaux différenciés, allant de 1 à 1,8 (densité modérée à intermédiaire). En outre, la carte du schéma directeur cantonal de la mise à jour du PDCn 2030 identifie précisément ce secteur comme une densification différenciée de la couronne urbaine.

C'est le lieu de rappeler que 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* »³². Elles sont également vouées à « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* »³³, soit de « *dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social* »³⁴. La délivrance d'autorisations de construire y est en principe subordonnée à l'adoption préalable de plans localisés de quartier (ci-après PLQ)³⁵. 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*³⁶, conformément à l'art. 3 al. 2 let. a LAT ; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise³⁷ », laquelle a pris une ampleur considérable.

Par ailleurs, la situation sur le marché du logement est toujours aussi tendue : en 2019, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants

³² Alain Maunoir, Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14

³³ Alain Maunoir, Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14

³⁴ Mémorial du Grand Conseil (MGC) 1972, p. 412

³⁵ Cf. art. 2 al. 2 LGZD

³⁶ Cf. art. 2 al. 2 LGZD

³⁷ TF 1P.467/1989, du 9.10.1990, consid. 3b p. 7 et 9

recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2019 est de 1 260. En d'autres termes, après s'être élevé à 1,58% en 1998, le taux de vacance n'atteint plus que 0,54% en juin 2019, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu à Genève est de 2,0%.

C'est la raison pour laquelle le PDCn 2030, qui a force obligatoire pour les autorités en vertu des art. 9 al. 1 LAT et 5 al. 6 LaLAT, a notamment pour objectif la construction de 50 000 logements d'ici 2030³⁸. Le chiffre 2 du concept de l'aménagement cantonal, intitulé « *Mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins de logement* », préconise de mettre à « *disposition les surfaces nécessaires pour détendre le marché du logement et être en mesure d'accueillir jusqu'à 100 000 habitants supplémentaires entre 2001 et 2030 sur le territoire du canton, de façon à permettre une mise en œuvre effective des objectifs de planification* ». Le développement territorial sera ainsi « *structuré par l'offre de transports publics, avec des localisations différenciées afin de minimiser les déplacements motorisés et soutenir le report modal sur les transports collectifs et les modes doux* »³⁹.

La fiche n° U1 d'avril 2013 du monitoring du précédent PDCn 2015, relative aux logements et à la population, mettait 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 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 0,54% en juin 2019.

Le présent projet répond également aux objectifs des fiches A11 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, nommée « *Développer le réseau des espaces verts et publics* » et A14, intitulée « *Promouvoir de nouvelles formes de jardins familiaux et encourager la création de plantage* ». La première fiche

³⁸ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, p. 13

³⁹ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, pp. 16-17

visé à accompagner et structurer la croissance urbaine en développant le maillage des espaces verts et publics afin d'équilibrer l'urbanisation et aménager des conditions de vie favorables à la santé et au bien-être. La deuxième fiche implique quant à elle le développement de formes de jardinages plus économes en sol occupant moins d'espace que la forme traditionnelle, favorisant la biodiversité et davantage intégrées dans le tissu urbain, ayant pour effet notamment de maintenir une offre, à proximité des logements, pour les personnes souhaitant pratiquer le jardinage.

Ce projet de loi répond en outre aux objectifs de la fiche A19 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, intitulée « *Consolider et développer les centres régionaux et locaux* », qui vise à renforcer la multipolarité de l'agglomération transfrontalière afin de freiner l'urbanisation diffuse et corriger les déséquilibres régionaux en ayant pour effet notamment la valorisation des localités bien desservies par les transports publics et le développement de la mixité par l'accueil d'activités dans les centres régionaux et locaux.

S'agissant de la planification directrice communale, le Plan directeur communal (ci-après PDCom) d'Onex, adopté par le Conseil municipal le 11 novembre 2014 et approuvé par le Conseil d'Etat le 11 mars 2015, prévoit le renforcement de la mixité des quartiers, l'amélioration des conditions sociales et environnementales dans les quartiers, la valorisation de la proximité d'espaces paysagers majeurs dans la composition urbaine et la diversification des catégories de logements. En particulier, le présent projet de loi est conforme à la fiche de mesure n° 6-2-1 intitulée « *La Cité, les jardins d'Onex* », visant à permettre le renouvellement urbain de cette partie du territoire communal.

L'adoption du plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi querellé entre donc pleinement dans les objectifs de planification directrice fixés par le PDCn 2030 et le PDCom d'Onex et est ainsi parfaitement conforme à ceux-ci.

b) Nature juridique du plan d'affectation du sol visé à l'art. 1 du projet de loi

La délivrance d'une autorisation de construire en zone de développement est en principe assujettie à l'obligation préalable d'établissement et d'adoption d'un PLQ, garant de la qualité de l'urbanisation à venir.

A cet égard, il convient de distinguer le plan querellé, qui est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT, du PLQ, qui est un plan d'affectation spécial, au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT. Un tel plan de modification des limites de zones n'est pas constitutif d'un plan d'aménagement de détail, tel qu'un PLQ, dès lors qu'il ne contient aucune

planification de détail (implantation, volume et destination des bâtiments, accès, équipements, etc.) ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁴⁰.

Ainsi, ce n'est pas le plan de modification des limites de zones régissant un secteur donné, mais le ou les futur(s) PLQ appelés à en découler qui fixeront des éléments de détails, tels que l'implantation, le gabarit, la destination des bâtiments, la répartition des droits à bâtir, l'équipement, etc. Toutes les allégations qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus uniquement dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevantes et n'ont pas à être examinées – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure⁴¹, cette dernière ayant uniquement pour objet l'examen du bien-fondé de la modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même.

Au stade de la procédure de modification des limites de zones querellée, force est de constater que l'ensemble des services consultés ont préavisé favorablement le projet de loi querellé, les remarques formulées se rapportant toutes aux étapes ultérieures de planification (PLQ et/ou autorisations de construire).

B) Réponses à l'argumentation de l'opposante

I. Quant au projet de modification des limites de zones

a) Quant à la violation des dispositions légales en matière de marchés publics

L'opposante allègue tout d'abord que le présent projet de loi violerait de manière crasse de nombreuses dispositions légales sur les marchés publics dans la mesure où « *la construction du groupe scolaire prévue sur la parcelle n° 1992 doit impérativement faire l'objet d'un appel d'offres* ». Elle estime que la promesse de constitution d'un droit distinct et permanent, conclue entre la commune d'Onex et Implenla Immobilier SA, ainsi que le mandat de développement annexé n'ont aucune portée légale puisque cela aurait pour « *conséquence d'avantager de manière significative et exorbitante les intérêts propres* » de cette société.

⁴⁰ ATA/495/2018, du 22.05.2018, consid. 10b ; ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

⁴¹ Cf. notamment ATA/114/2013, du 14.02.2013

A titre liminaire, il convient de rappeler la portée juridique exacte du projet de loi querellé. Le but d'une modification de zones est de fixer l'affectation de ces zones et, en l'espèce, d'étendre notamment les possibilités de construction des parcelles concernées par le plan N° 30108-527, permettant des affectations plus diversifiées, ainsi que l'édification de bâtiments plus conséquents. Le projet de loi litigieux a ainsi pour seul effet de classer les terrains compris dans le périmètre du projet de plan N° 30108-527 en zone de développement 3, en zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, en zone de verdure ainsi qu'en zone des bois et forêts, selon le constat de nature forestière n° 2016-01-C, du 25 janvier 2016. Cette modification des limites de zones aura pour effet de permettre la création d'un quartier mixte au nord de la Cité d'Onex, comportant environ 400 logements, des activités (commerces de proximité et locaux associatifs), des équipements publics avec notamment la création d'un groupe scolaire de 20 classes et des salles de gymnastique, ainsi que des jardins familiaux sous une nouvelle forme. Ce projet permettra également de mettre en conformité le statut des parcelles concernées par le constat de nature forestière précité avec la zone des bois et forêts.

Cette procédure se limite donc à examiner la conformité de la modification de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même, aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Or, comme il l'a été exposé ci-avant, le projet de loi litigieux répond pleinement aux objectifs de planification directrice du PDCn 2030 et du PDCom d'Onex et est parfaitement conforme à ceux-ci. Au stade de la modification des limites de zones querellée, l'ensemble des services consultés ont préavisé favorablement le projet de loi querellé, les remarques formulées se rapportant uniquement aux étapes ultérieures de planification (PLQ et/ou autorisations de construire).

C'est dire que la question d'une éventuelle violation des dispositions légales en matière de marchés publics devra faire l'objet d'une autre procédure. En particulier, seul le département chargé des affaires communales est compétent pour contrôler la légalité d'une délibération du conseil municipal relative à la constitution d'un droit distinct et permanent, conformément à l'art. 90 al. 1 let. e LAC⁴², notamment au regard des règles applicables en matière de marchés publics. L'autorité de céans n'a pas à se substituer à l'autorité compétente en la matière. Dans le cadre de la présente procédure de modification des limites de zones, elle se limite à l'examen de la conformité du projet de loi litigieux aux buts et principes de l'aménagement du territoire.

⁴² Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (RSG B 6 05 ; ci-après LAC)

Dans tous les cas, la clause d'utilité publique prévue à l'art. 2 du projet de loi discuté permettra, le cas échéant, une expropriation pour cause d'utilité publique afin de garantir la réalisation du groupe scolaire sur la partie de la parcelle N° 1992, comprise dans le périmètre concerné par la future zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, comme il le sera exposé ci-après sous le point II.

La question du bien-fondé du montage financier privé du projet et du caractère réalisable ou non de ce montage tel qu'il est prévu actuellement est par conséquent irrelevante dans le cadre de la présente procédure, qui, rappelons-le encore une fois, a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi au droit public de l'aménagement du territoire.

Dès lors, le grief relatif à une prétendue violation des dispositions légales en matière de marchés publics est irrelevante et doit être rejeté.

b) *Quant à la mobilité*

L'opposante soutient également que les constructions envisagées par le projet de loi querellé génèreraient un « *trafic supplémentaire extrêmement important* » et que « *les questions sensibles de mobilité* » n'auraient pas été résolues de sorte que ce projet de loi présenterait d'« *importantes lacunes* ».

Comme il a déjà été plus avant exposé, le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un plan d'aménagement de détail, tel qu'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation, volume et destination des bâtiments, accès, équipements, végétation à sauvegarder, etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁴³. L'image d'urbanisation et le détail des installations du quartier n'étant pas fixés à ce stade, une étude d'impact sur l'environnement (ci-après EIE), portant notamment sur les impacts routiers de cette zone, ne peut et n'a pas lieu d'être établie au stade de la création d'une zone de développement, qui est un plan d'affectation du sol général⁴⁴. La procédure d'adoption d'une modification des limites de zones n'est ainsi jamais désignée par l'annexe du ROEIE⁴⁵ comme étant la procédure décisive

⁴³ ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

⁴⁴ ATF 120 Ib 70, consid. 2 concernant la zone aéroportuaire de l'aéroport de Genève ; ATA/712/2013, consid. 10

⁴⁵ Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, du 11 avril 2001 (RSG K 1 70.05 ; ci-après ROEIE)

pour l'EIE de certaines installations qui y sont assujetties, mais retient celle du PLQ, s'agissant des plans d'affectation du sol (cf. par exemple 11.4).

Ainsi que la chambre administrative de la Cour de justice l'a rappelé dans un arrêt récent⁴⁶, « *les arguments relatifs à la mauvaise intégration du quartier projeté dans l'environnement construit ne pourront être invoqués, le cas échéant, que dans le cadre d'une procédure de recours contre le(s) projet(s) de PLQ qui concrétiseront les objectifs de la zone, ainsi que lorsque des autorisations de construire seront sollicitées. A ce stade, rien ne permet de retenir que la modification des limites de zones litigieuse violerait les dispositions et principes de l'aménagement du territoire* ».

S'agissant de l'éventuelle augmentation du trafic automobile soulevée par l'opposante, la chambre administrative de la Cour de justice a déjà eu l'occasion de dire expressément que « *la question de l'équipement et des voies d'accès nécessaires n'a pas à être traitée dans le cadre de la planification générale au sens de l'art. 12 LAT mais doit l'être dans le cadre de l'élaboration des PLQ*⁴⁷ »⁴⁸.

Un tel plan ne préjuge en rien les questions de trafic et autres éléments de détails qui devront être examinées dans le cadre des solutions d'aménagement de détail tel qu'un PLQ, envisagées par les projets concrets qui feront l'objet des autorisations de construire qui en découleront et qui seront appelés à matérialiser les objectifs de cette zone⁴⁹, notamment des futurs accès qui devront tenir compte de la protection du cadre de vie (art. 3 al. 3 let. a LGZD).

Dans un arrêt relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif avait été amené à préciser que « *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* »⁵⁰. Ces considérations sont applicables *mutatis mutandis* au présent cas d'espèce.

Ce n'est donc pas le présent projet de plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi discuté, qui ne contient aucune planification de détail, mais le ou les futur(s) PLQ qui fixeront l'implantation, le gabarit, l'équipement, etc., tous ces

⁴⁶ ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 11

⁴⁷ ATA/197/2014 consid. 15b et les jurisprudences citées

⁴⁸ ATA/557/2015, du 2.06.2015, consid. 8d

⁴⁹ ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 22

⁵⁰ ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5

aspects n'étant pas encore arrêtés à ce stade. C'est dire que toutes les allégations qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevantes ici et n'ont pas à être examinées – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure⁵¹, cette dernière ayant uniquement pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux.

S'agissant des questions de mobilité et d'accès aux axes routiers, il y a lieu de rappeler que, de jurisprudence constante, la question de l'équipement et des voies d'accès nécessaires n'a pas à être traitée dans le cadre de la planification générale au sens de l'art. 12 LaLAT⁵² mais doit l'être dans le cadre de l'élaboration des PLQ (art. 13 al. 3 LaLAT et 3 al. 2 LGZD)⁵³. La condition de l'équipement est un préalable indispensable à la délivrance d'une autorisation de construire (cf. art. 22 al. 2 let. b LAT), mais non pas à la création d'une zone. Cette question est dès lors irrelevante dans le cadre de la présente procédure.

Au surplus, l'office cantonal des transports (ci-après OCT) a délivré un préavis favorable au présent projet de modification des limites de zones, la condition formulée se rapportant au stade ultérieur du PLQ. L'opposante n'avance donc aucun argument suffisamment pertinent pour remettre en cause le préavis rendu par l'OCT, composé de spécialistes en la matière.

En tout état, ce grief est infondé et doit donc être rejeté.

II. *Quant à la clause d'utilité publique (art. 2)*

L'opposante s'oppose enfin à la clause d'utilité publique visé à l'art. 2 du projet de loi querellé et considère, de manière toute générale, que le projet de loi, « *en tant que celui-ci prévoit la réalisation d'un équipement public sur la parcelle N° 1992, n'apparaît pas conforme à l'intérêt public* », renvoyant sur ce point à son opposition du 29 janvier 2020.

D'emblée, il convient de souligner que l'opposante, la copropriété par étages de l'immeuble « Les Jardins d'Onex », n'est pas propriétaire d'une parcelle sise dans le périmètre visé par la présente modification des limites de zones de sorte qu'elle n'est pas concernée par la clause d'utilité publique,

⁵¹ Cf. notamment ATA/114/2013, du 14.02.2013

⁵² ATF 113 Ia 266, du 29.05.1987, consid. 3c ; ATA/891/2003, du 2.12.2003, consid. 7c

⁵³ ATA/557/2015 précité, du 2.06.2015, consid. 8d ; ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 22

celle-ci ne portant que sur « *la réalisation d'un équipement public sur la partie de la parcelle N° 1992, située sur le territoire de la commune d'Onex (feuille cadastrale N° 10), comprise dans le périmètre de la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public créée par le plan visé à l'art. 1* ». Il s'ensuit que l'opposition de la copropriété par étages « Les Jardins d'Onex » à la déclaration d'utilité publique, visée à l'art. 2 du projet de loi querellé, doit être déclarée irrecevable, faute de qualité pour agir.

Au fond, ce grief aurait de toute façon dû être rejeté. En effet, selon l'art. 26 al. 1 Cst.⁵⁴, la propriété est garantie. L'art. 26 al. 2 Cst. pose le principe de la pleine indemnisation en cas d'expropriation ou de mesure équivalente. Dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire : celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner⁵⁵. Cette garantie n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées par l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier principe se compose ainsi des règles d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public⁵⁶. L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque les interdictions ou prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination⁵⁷. L'art. 1 LEx-GE⁵⁸ dispose que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

S'agissant de l'exigence d'une base légale formelle fixée à l'art. 36 Cst., l'art. 2 du projet de loi litigieux stipule que « *la réalisation d'un équipement public sur la partie de la parcelle N° 1992, située sur le territoire de la commune d'Onex (feuille cadastrale N° 10), comprise dans le périmètre de la*

⁵⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après Cst.)

⁵⁵ Cf. ATF 131 I 333, consid. 3.1

⁵⁶ ATF 140 I 218, consid. 6.7.1

⁵⁷ ATF 140 I 168, consid. 4

⁵⁸ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (RSG L 7 05 ; ci-après LEx-GE)

zone de développement 3 affectée à de l'équipement public créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 ». Cette disposition figure dans une loi adoptée par le Grand Conseil. L'exigence d'une base légale est dès lors incontestablement remplie.

En ce qui concerne ensuite les intérêts publics en cause, l'opposante estime, de manière toute générale, que la réalisation d'un équipement public sur la parcelle N° 1992 n'apparaît pas conforme à l'intérêt public, renvoyant aux explications données dans son opposition du 29 janvier 2020.

Il y a lieu tout d'abord de rappeler que le Grand Conseil, lorsqu'il se base sur l'art. 3 LEx-GE pour déclarer d'utilité publique la réalisation d'ouvrages dans une nouvelle zone, comme c'est le cas en l'espèce, n'est pas limité par le type de zone en cause, ni par l'objet ou l'étendue de l'expropriation⁵⁹. Les autorités cantonales bénéficient d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer l'intérêt public qui dépend des besoins locaux. Il ressort ainsi de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'« *il appartient aux autorités qui sont à la tête d'une agglomération urbaine de prévoir le développement de celle-ci suffisamment à l'avance pour pouvoir mettre en tout temps à la disposition des administrés des services publics répondant à des exigences normales. Il leur appartient également de prendre assez tôt les mesures leur permettant de diriger ce développement autant que possible de manière qu'il se fasse harmonieusement et rationnellement* »⁶⁰.

Selon les termes de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-Ge, « *la constatation de l'utilité publique ne peut résulter que d'une loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public et désignant, sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24, les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'Etat dans l'arrêté décrétant l'expropriation* ». Ainsi, si l'utilité publique peut être déclarée pour un ouvrage déterminé, elle peut également l'être pour une opération d'aménagement. Il n'existe donc aucune obligation légale d'avoir un projet précis à ce stade de la procédure afin de déclarer l'utilité publique d'un projet de loi.

En l'espèce, le plan de zones querellé vise à permettre la réalisation d'un nouveau groupe scolaire de 20 classes avec des salles de gymnastique, sur la

⁵⁹ François Bellanger, La déclaration d'utilité publique à Genève *in* La maîtrise publique du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle des prix, éd. Tanquerel et Bellanger, 2009

⁶⁰ ATF du 18.12.1957, consid. 3

partie ouest de la parcelle N° 1992, à l'emplacement actuel des jardins familiaux, à proximité immédiate du terrain de football et des équipements sportifs existants. La rénovation de l'établissement scolaire existant des Tattes, situé sur la parcelle N° 790, s'avérant très difficile, voire impossible, pour des raisons techniques, il est primordial qu'un nouveau groupe scolaire soit créé. En effet, le bâtiment scolaire existant, appelé à être démoli, ne répond plus aux exigences énergétiques en vigueur et aux besoins de classes actuels. Par ailleurs, afin de faciliter la transition, le déménagement des élèves de l'école actuelle des Tattes, sise sur la parcelle N° 790, ne se fera qu'au moment de la livraison du nouveau groupe scolaire réalisé sur la parcelle N° 1992, excluant ainsi toute recherche de locaux provisoires.

L'opposante semble se méprendre sur la portée exacte de la clause d'utilité publique mentionnée l'art. 2 du projet de loi litigieux. Celle-ci ne vise qu'à garantir la disponibilité juridique des terrains sis actuellement en mains privées en vue de permettre, le cas échéant, en cas d'échec des négociations, une éventuelle expropriation pour cause d'utilité publique. La question du bien-fondé et de l'intérêt public à la création d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, qui permettra la réalisation d'un groupe scolaire de 20 classes avec des salles de gymnastique, est irrelevante dans le cadre de la présente procédure qui porte uniquement sur la clause d'utilité publique, visée à l'art. 2 du projet de loi en cause, et non sur la procédure de modification des limites de zones. Force est de constater qu'au vu de ce qui précède, l'exigence d'un intérêt public à la réalisation d'un tel groupe scolaire sur la partie de la parcelle N° 1992 est bien remplie.

Enfin, quant à la proportionnalité de la mesure querellée, il convient de souligner que l'art. 2 du projet de loi en cause ne prévoit pas de clause d'expropriation au sens juridique du terme, pas plus qu'elle ne fixe les règles et modalités de mise à disposition de la parcelle concernée. C'est seulement si les négociations avec le propriétaire de ladite parcelle venaient à échouer que le Conseil d'Etat pourrait envisager, à titre d'*ultima ratio*, une mesure d'expropriation. L'intérêt privé du propriétaire ne saurait cependant l'emporter sur l'intérêt public de pourvoir le public d'un groupe scolaire de 20 classes et d'une salle de gymnastique dont l'intérêt a été démontré. Dans un arrêt concernant un groupe scolaire appelé à se substituer à une villa, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'observer à ce propos qu'en tout état, « *l'avenir financier [des opposants] n'est pas compromis dès lors qu'[ils ont] droit à pleine indemnité requise par [l'art. 26 Cst]* »⁶¹, ceci, encore une fois, en cas d'échec des négociations et de prise d'une mesure d'expropriation à titre

⁶¹ TF 1P.173/1990, du 10.09.1990, consid. 2b

d'*ultima ratio*, étant rappelé que le montant de cette éventuelle indemnité « *pleine et entière* », au sens de l'art. 14 LEx-GE, devrait alors être fixé par un tribunal. La mesure consistant à déclarer d'utilité publique la réalisation d'équipements dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public apparaît ainsi comme une mesure parfaitement adéquate et proportionnée pour parvenir au but recherché.

En fin de compte, une éventuelle atteinte au droit de propriété visée par la clause d'utilité publique prévue à l'art. 2 du projet de loi querellé repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public prépondérant et respecte le principe de proportionnalité.

En outre, il y a lieu de rappeler que le 1^{er} mai 2014 sont entrées en vigueur de nouvelles dispositions de la LAT. Ces dispositions fixent les conditions pour que de nouveaux terrains puissent être classés en zone à bâtir (cf. art. 15 LAT). En particulier, l'art. 15 al. 4 let. d LAT impose que leur disponibilité soit garantie sur le plan juridique. Traitant de ce dernier point, l'art. 15a LAT précise que « *les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20)* » (al. 1) et que « *le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal* » (al. 2). Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre d'un objectif général de lutte contre la thésaurisation, laquelle revêt un intérêt public si important que, dans le cadre de la révision de la LAT, la disponibilité juridique des terrains a été érigée en condition à la création de nouvelles zones à bâtir. Il s'agit de l'améliorer drastiquement, de manière à s'assurer que les terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits. Le projet de loi de modification des limites de zones querellé répond ainsi pleinement à ces exigences en prévoyant une clause d'utilité publique. Il ne pourrait en aller autrement, sauf à violer l'art. 15 LAT.

Par conséquent, le grief relatif à la clause d'utilité publique visée à l'art. 2 du projet de loi litigieux est irrecevable et doit, dans tous les cas, être rejeté sur le fond.

Il résulte de ce qui précède que les oppositions formées à l'encontre du projet de loi querellé ainsi qu'à la clause d'utilité publique sont infondées et doivent être rejetées.

5. Délibérations

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12618. L'entrée en matière est acceptée par 13 oui et 1 abstention :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
 Non : –
 Abstentions : 1 (1 UDC)

Vote en deuxième débat

Le président met aux voix :

Titre et préambule : *pas d'opposition, adopté*
Art. 1 Approbation du plan : *pas d'opposition, adopté*
 Art. 2 Utilité publique : *pas d'opposition, adopté*
 Art. 3 Degrés de sensibilité : *pas d'opposition, adopté*

Le président met aux voix l'ajout d'un art. 4 « Rejet des oppositions » :

Oui : 11 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 MCG)
 Non : 1 (1 EAG)
 Abstentions : 2 (1 UDC, 1 MCG)

L'ajout de l'art. 4 est accepté, l'art. 4 « Dépôt » devenant l'art. 5.

Art. 5 Dépôt : *pas d'opposition, adopté*

Vote en troisième débat

Le président met aux voix le PL 12618 dans son ensemble et ainsi amendé.

Le PL 12618 est adopté par 12 voix pour, 1 contre et 1 abstention.

Oui : 12 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
 Non : 1 (1 EAG)
 Abstentions : 1 (1 UDC)

Projet de loi (12618-A)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune d'Onex (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, d'une zone de verdure et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Les Moraines-du-Rhône »)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 30108-527 dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 11 juillet 2017, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune d'Onex (création de deux zones de développement 3, d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, d'une zone de verdure et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Les Moraines-du-Rhône »), 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 Utilité publique

¹ La réalisation d'un équipement public sur la partie de la parcelle N° 1992, située sur le territoire de la commune d'Onex (feuille cadastrale N° 10), comprise dans le périmètre de la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

² En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à cette réalisation peut être poursuivie par voie d'expropriation.

Art. 3 Degrés de sensibilité

Conformément 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 III aux biens-fonds compris dans le périmètre des deux zones de développement 3 et de la zone des bois et forêts et le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public et de la zone de verdure, créées par le plan visé à l'article 1.

Art. 4 Oppositions

¹ L'opposition à la modification des limites de zones formée par la copropriété par étages de l'immeuble « Les Jardins d'Onex », agissant par son administrateur, M. Thierry de Haan, et représentée par ses avocats, Mes Lucile Bonaz et Pierre Gabus, est rejetée dans la mesure où elle est recevable, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi. Il n'est pas alloué d'indemnité de procédure.

² L'opposition à la clause d'utilité publique visée à l'article 2 formée par la copropriété par étages de l'immeuble « Les Jardins d'Onex », agissant par son administrateur, M. Thierry de Haan, et représentée par ses avocats, Mes Lucile Bonaz et Pierre Gabus, est déclarée irrecevable et est rejetée en tant que de besoin, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 5 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 30108-527 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

FOST TENERRAS LUX

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Office de l'urbanisme

Direction du Développement Urbain

ONEX

Feuille Cadastrale : 10

Parcelles N^{os} : 790.
Pour partie : 1001, 1074, 1275, 1770 dp, 1992.

Modification des limites de zones

Située au lieu-dit "LES MORAINES-DU-RHÔNE"



Zone de développement 3
DS OPB III



Zone de développement 3
(Affectée à de l'équipement public)
DS OPB II



Zone des bois et forêts
DS OPB III



Zone de verdure
DS OPB II



Périmètre de protection des rives du Rhône



Zone préexistante

PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

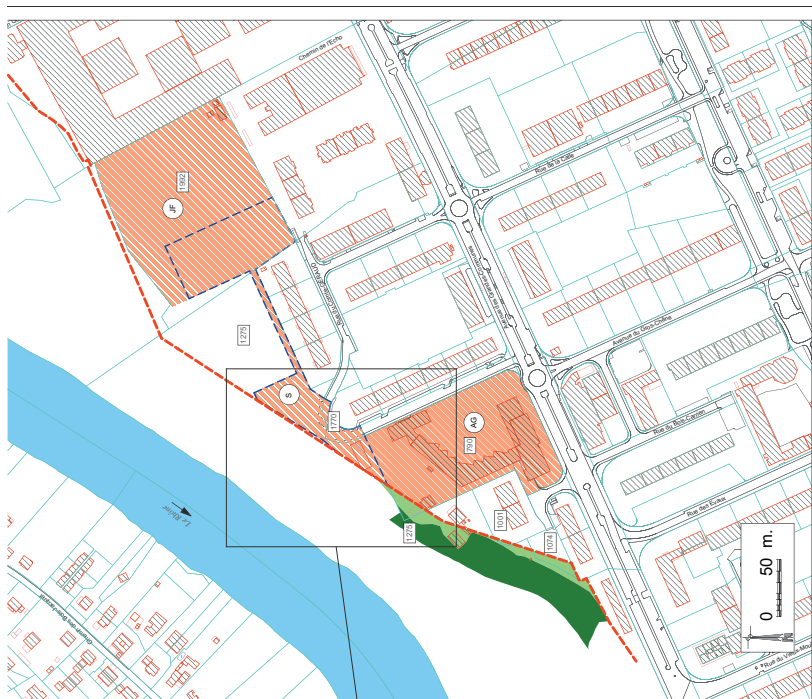
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

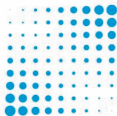
Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	11/07/2017
		Dessin	MCM
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Plan MZ	Juillet 2017	MB
	Correction plan MZ	10 Avril 2018	MCM
	Mise à jour zoom et cartouche	18 janvier 2019	MCM

Code GIREC 3100030	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
31 - 00 - 030	ONX
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
527	
Archives Internes	Plan N°
	30108
CDU	Indice
7 1 1 . 6	

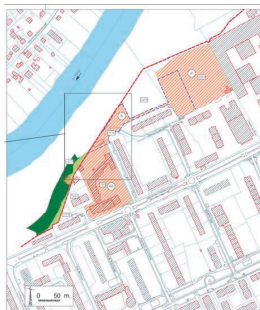


1:1000
Zoom



MZ N° 30108 MORAINES DU RHÔNE ONEX

Commission
d'aménagement
du Canton
29 avril 2020



DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE																					
Office de l'Urbanisme - Direction de Développement Urban																					
ONEX	Fauche Cantonale: 08																				
Projet n°: 2019-0001, 2019-0015, 2019-0016, 2019-0017																					
Modification des limites de zones Située au lieu-dit "LES MORAINES-DU-RHÔNE"																					
<ul style="list-style-type: none"> ■ Zone de Développement 1 ■ Zone de Développement 2 ■ Zone de Développement 3 ■ Zone des sites et bords ■ Zone de verdure ■ Zone de protection des rives du Rhône 																					
<input type="checkbox"/> Zone existante PROCÉDURE D'ADAPTATION																					
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>Numéro</td> <td>1 / 2500</td> <td>Etat</td> <td>Adopté</td> </tr> <tr> <td>Modifications</td> <td>31 - 40 - 630</td> <td>ONX</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Objet</td> <td colspan="3">527</td> </tr> <tr> <td>Numéro</td> <td colspan="3">30108</td> </tr> <tr> <td>Surface</td> <td colspan="3">711.6</td> </tr> </table>		Numéro	1 / 2500	Etat	Adopté	Modifications	31 - 40 - 630	ONX		Objet	527			Numéro	30108			Surface	711.6		
Numéro	1 / 2500	Etat	Adopté																		
Modifications	31 - 40 - 630	ONX																			
Objet	527																				
Numéro	30108																				
Surface	711.6																				



Département du Territoire
Office de l'Urbanisme / DDU _ MB

1 . LE CONTEXTE

Une MZ en lien avec le renouvellement urbain de la Cité d'Onex

Le périmètre des "Moraines du Rhône" a une superficie d'environ 42'912 m².

Situé au nord de la Cité d'Onex, à proximité directe des rives du Rhône et de leurs boisements, il est principalement occupé par différentes infrastructures qui en font un site déjà urbanisé :

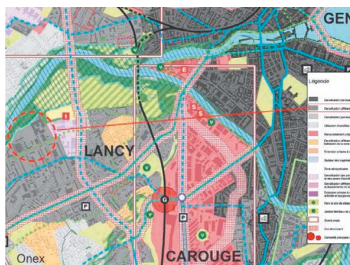
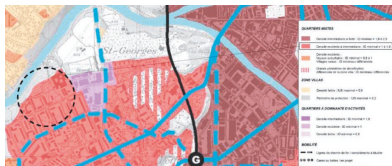
- École primaire des Tattes
- Zone sportive des Tattes
- Jardins familiaux de la Caroline.





Une MZ conforme au PDCn 2030 – Fiche A02 – Adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019

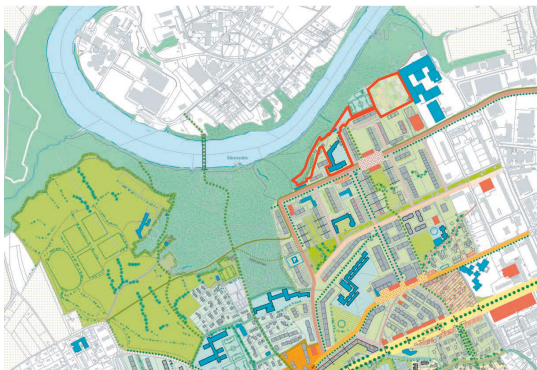
Le projet de MZ est conforme à la fiche A02 mise à jour intitulée « poursuivre la densification de la couronne urbaine », ainsi qu'aux fiches A11 et A14. Le secteur se situe dans le périmètre de densification différenciée de la couronne urbaine.



Le projet de MZ met en œuvre les principes du PDCom d'Onex, adopté par le Conseil Municipal le 11.11.2014 et approuvé par le Conseil d'Etat le 11.03.2015

- Renforcement de la mixité des quartiers
- Amélioration des conditions environnementales et sociales des quartiers
- Valorisation de la proximité d'espaces paysagers majeurs
- Diversification des catégories de logement

Il est en particulier conforme à la fiche de mesure n°6-2-1, « La Cité, les jardins d'Onex », visant à permettre le renouvellement urbain de cette partie de la commune.





2 . LE PROJET DE MZ - SYNERGIE DE DEUX PRÉOCCUPATIONS DISTINCTES

Le projet est issu de la DR n°18'501 approuvé le 28 juin 2017.

- Secteur Echo : Volonté du propriétaire de la parcelle n°1992, située en zone de jardins familiaux, de mettre en valeur sa parcelle
- Secteur Tattes : La Ville d'Onex soulève la problématique du coût élevé de rénovation de l'actuelle école de Tattes, groupe scolaire vétuste.



Une synergie intéressante a vu le jour entre les deux secteurs avec l'opportunité d'intégrer un nouveau groupe scolaire, en remplacement de l'école des Tattes, au développement de la parcelle n°1992 et un nouveau quartier d'habitations.

L'objectif principal de ce projet est l'implantation d'un nouveau quartier de qualité intégré dans le contexte urbain caractéristique de la Cité d'Onex et à proximité des rives du Rhône.

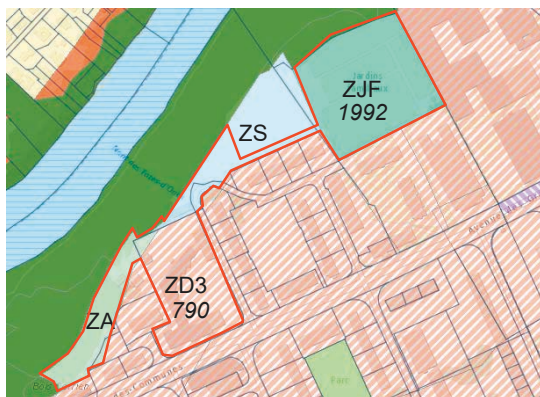


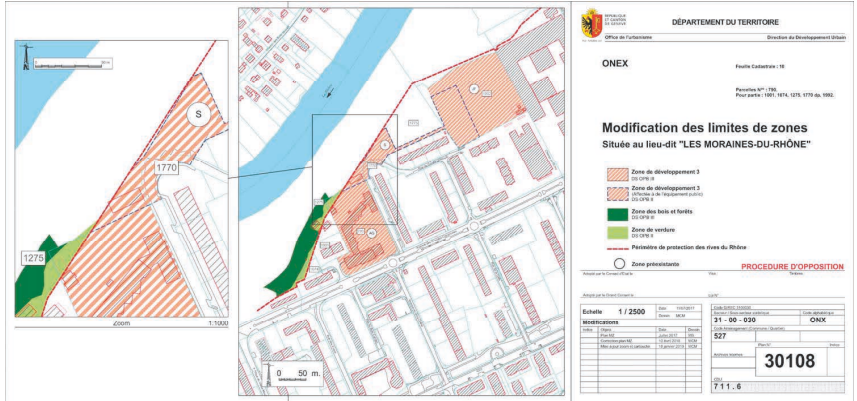
Zones d'affectation et parcellaire



Le périmètre des Moraines du Rhône, d'une superficie de 42'912 m², est constitué de 6 parcelles, dont 2 en totalité (n°1992 (privée, propriété de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation) et n°790 (dp communal) et 4 en parties (privées ou dp communal).

La zone agricole, qui n'a pas de caractère agricole, est déclassée en zone des bois et forêts, suite à un constat de nature forestière, et en zone de verdure, pour correspondre à l'usage actuel.





Détail de la modification de zones

N° de parcelle	Zone actuelle (m2)	Zone future (m2)
1992 (pour parties)	Zone de jardins familiaux (19'207 m2)	Zone de développement 3 affecté à de l'équipement public (5'293 m2)
		Zone de développement 3 (13'914 m2)
790 dp	Zone de développement 3 (44 m2)	Zone de développement 3 affecté à de l'équipement public (44 m2)
	Zone de développement 3 affecté à de l'équipement public (12'826 m2)	Zone de développement 3 (12'826 m2)
	Zone agricole (375 m2)	Zone de verdure (330 m2)
1275 dp (pour parties)	Zone agricole (6'258 m2)	Zone de bois et forêts (45 m2)
		Zone de verdure (5'096 m2)
	Zone sportive (3'307 m2)	Zone de verdure (1'162 m2)
1770 dp (pour parties)	Zone sportive (568 m2)	Zone de développement 3 affecté à de l'équipement public (3'307 m2)
1001 (pour parties)	Zone sportive (568 m2)	Zone de développement 3 affecté à de l'équipement public (568 m2)
1001 (pour parties)	Zone agricole (36 m2)	Zone de verdure (36 m2)
1074 (pour parties)	Zone agricole (291 m2)	Zone de verdure (291 m2)



Etapes de la procédure

ET 1 du 07.12.2017 à 30.01.2018

ET 2 du 12.11.208 au 17.12.2018

CA Avis favorable

EP 09.04.2019 au 13.05.2019

1 Observation

CM Avis favorable 10.09.2019

PO 06.01.2020 au 20.02,20

1 Opposition



Contraintes et enjeux – Protection de la forêt et des rives du Rhône

Le périmètre du PLQ se trouve à la limite de la lisière forestière. Actuellement, de petits bâtiments sont situés dans la limite de 20 mètres à la lisière et certains dans la limite de protection des rives du Rhône.

Le projet ne prévoit aucun bâtiment à l'intérieur de la limite des 20 mètres, excepté une serre, à plus de 10 mètres et hors de la limite de protection des rives du Rhône.

Le site protégé des rives du Rhône devra être préservé. La biodiversité liée à la forêt et aux lisières sera favorisée.





Contraintes et enjeux – Recensement architectural de l'école des Tattes

L'école des Tattes, est identifiée dans le recensement architectural du Canton de Genève comme un bâtiment "intéressant". Cependant, cette école n'est ni compatible avec le fonctionnement d'un groupe scolaire, notamment en termes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, ni conforme aux exigences énergétiques.

Sa rénovation s'avère impossible pour des raisons techniques et financières (coût de rénovation estimé à plus de 24 millions de francs). Pour ces raisons, le Conseil municipal d'Onex a approuvé la construction d'un nouveau groupe scolaire en remplacement de l'école des Tattes, qui devra être démolie.



Contraintes et enjeux – Relocalisation des jardins familiaux

En accord avec la Fédération genevoise des jardins familiaux :

Une partie des jardins familiaux seront réaménagés sur le site du projet, prenant la forme de jardins potagers décloisonnés encadrant une noue paysagère récoltant les eaux de surface. La surface prévue correspond à 30 unités de jardins familiaux.





Contraintes et enjeux – Bruit généré par le stand de tir

Une attention particulière a été portée à la gestion du bruit généré par le stand de tir de St-George.

La variante d'aménagement retenue pour le secteur de l'Echo, sous forme de barre allongée, permet de mettre les logements à l'abri du bruit derrière l'écran que forme le CEPTA.



Contraintes et enjeux – Site pollué

Le périmètre du projet sur le secteur Echo est partiellement occupé par l'ancienne décharge de déchets ménagers qui a comblé le vallon du Nant des Grandes-Communes, inscrite au cadastre des sites pollués. Le site est en cours d'assainissement depuis 2003. La dépollution du site est maîtrisée, ainsi que les aspects de sécurité et de santé pour les riverains. Il a été démontré que la construction d'immeuble était possible sur l'ancienne décharge, des bâtiments ayant déjà été construits.

En outre, le projet a intégré la présence d'une noue paysagère récoltant les eaux de surfaces et reprenant le tracé du Nant des Grandes-Communes, enterré. L'étanchéification en lien avec cette noue va permettre d'éviter la percolation de l'eau à travers la décharge.





Contraintes et enjeux - Accessibilité

La figure 4 ci-après illustre la hiérarchie actuelle du réseau routier sur l'ensemble du périmètre de l'étude.

L'accessibilité au secteur pour tous les modes se fait par l'avenue des Grandes Communes, axe important autant pour le trafic TIM, les TP que les modes doux.

L'accès TIM est ensuite assuré par deux boucles, tandis que des cheminements MD permettent de rejoindre les Grandes-Communes.

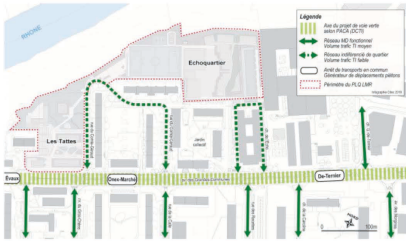
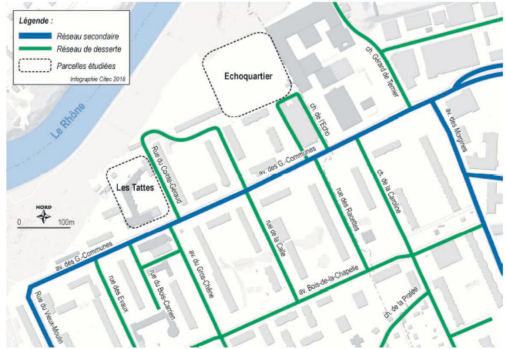


Figure 24 – Aménagements cyclables à l'état futur 2025 avec projet PLO LMR

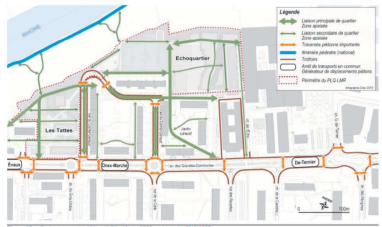


Figure 25 – Aménagements piétons à l'état futur 2025 avec projet PLO LMR

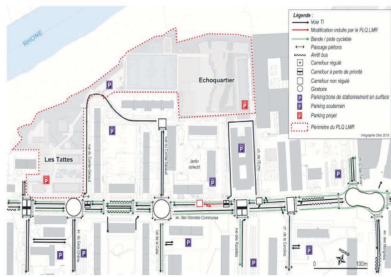
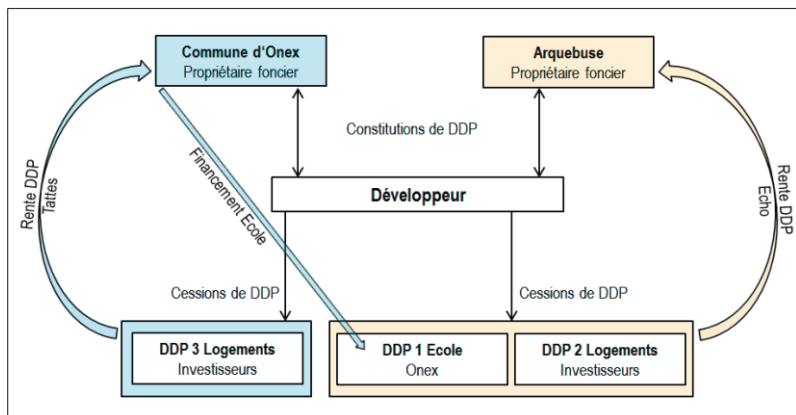


Figure 23 – Plan des voies de circulation à l'état futur 2025 avec projet PLO LMR



Modèle foncier



Enjeux du projet

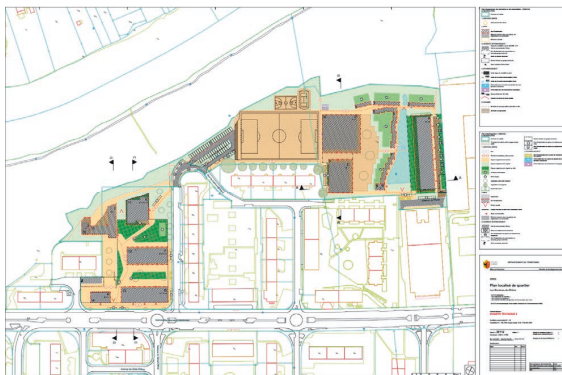
- Une **nouvelle école primaire de 20 classes** et une **salle de gym** répondant aux besoins des habitant-e-s actuels et futurs.
- La **requalification complète de la lisière forestière** des rives du Rhône et la **création d'une noue paysagère**, permettant d'intégrer et de mettre en valeur le projet urbain, ainsi que de favoriser la biodiversité.
- La **construction de logements** favorisant la mixité sociale au sein de la Cité d'Onex.
- La création de **nouveaux espaces ouverts** de qualité dans la Cité d'Onex, maintenant les vues sur le Jura et les rives boisées du Rhône
- De nouveaux équipements publics (bâtiments des espaces verts communaux refait à neuf, nouveaux terrains de pétanque) et des commerces/services de proximité au rez le long de l'avenue des Grandes-Communes

3. LE PROJET DE PLQ – deux entités dans un seul périmètre

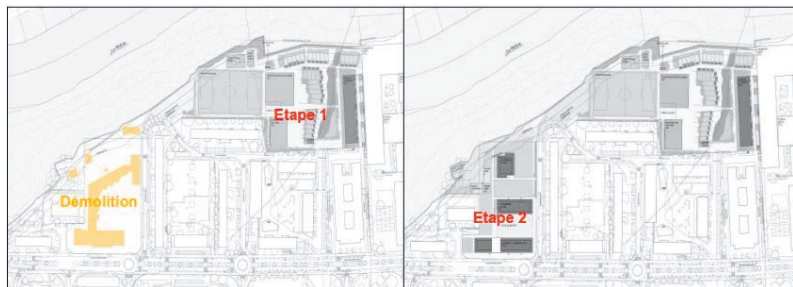
Environ **350 logements**, une nouvelle **école** avec une **salle de gym**, des **activités**, des **commerces** des **espaces publics** et un **réaménagement** des jardins familiaux et des locaux des espaces verts communaux.

Surfaces brutes de plancher :

- Logements : 35'857 m²
- Activités : 1'089 m²
- Commerces : 1'214 m²
- Ecole primaire (20 classes) : 6'700 m²
- Salle de gym : 1'800 m²
- Espaces verts communaux / Serre : 1'226 m²



Développement en deux étapes de réalisation



Etape 1 : A la place des jardins familiaux dans le secteur Echo, construction d'une nouvelle école primaire de 20 classes avec salle de gym et d'un immeuble de logement séparés par un grand espace ouvert.

Etape 2 : Prise en main de l'école, démolition de l'ancienne école des Tattes, construction du secteur Tattes : logements, commerces et activités. Réaménagement des locaux des espaces verts communaux en respect de la distance à la lisière.

En outre, la lisière forestière est requalifiée sur l'ensemble du secteur. Cela offre l'opportunité de créer un gradient végétal de la forêt à l'avenue des Grandes-Communes.



Secteur Echo

Entre la nouvelle école et l'immeuble de logement, le grand espace ouvert est caractérisé par une noue paysagère récoltant les eaux de surface et favorisant autant la qualité paysagère que la biodiversité dans le secteur. Elle évoque le nant enterré sous la décharge, tout en évitant la percolation de l'eau à travers la zone polluée.

Les bâtiments sont implantés sur les berges de la décharge et à l'abri du bruit du stand de tir. La barre de logement suit en outre l'orientation orthogonale de la Cité. L'association barre-grand espace ouvert est également typique de cette trame orthogonale.

Les jardins familiaux sont réaménagés autour de cette noue sous forme de jardins potagers. En étant longé par des cheminements modes doux, ils perdent leur caractère cloisonné.



Secteur Tattes

L'implantation du bâti a été réfléchi pour favoriser les dégagements visuels de bâtiments existants et futurs et réduire les ombres portées. Une tour de 15 étages va faire office de repère dans le paysage urbain en reprenant la logique des autres tours des environs. Les autres bâtiments de logement conservent l'épannelage cohérent de la Cité.

La faible emprise au sol du bâti permet l'insertion d'espaces verts ouverts et d'espaces publics centraux comme une place derrière le front bâti.

Le secteur des Tattes s'inscrit dans la continuité de revalorisation de la lisière forestière et sert de seuil entre la forêt et l'urbain.



Date de dépôt : 2 juin 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Rémy Pagani

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'attribution au promoteur de la réalisation d'un groupe scolaire contraire aux procédures AIMP

Le périmètre faisant l'objet du présent rapport de minorité concerne une modification des limites de zones portant sur le lieu-dit « Les Moraines-du-Rhône », sur le territoire de la commune d'Onex. Ce périmètre a une superficie totale de 42 912 m² et comporte 6 parcelles.

Le projet de modification des limites de zones a pour objectif de créer les conditions qui permettront la réalisation d'un quartier mixte au nord d'Onex-Cité. A savoir des logements, des activités, des équipements publics avec notamment l'édification d'un groupe scolaire de 20 classes et d'une salle de gymnastique ainsi que des jardins familiaux sous une nouvelle forme (potagers).

L'objet du présent rapport de minorité n'a pas pour objet de contester la pertinence de ce déclassement, mais de s'interroger sur le respect des procédures internationales de mise au concours de la création de l'école. En effet, la création d'un nouveau groupe scolaire sur une partie de la parcelle n° 1992, qui sera déclassée en zone de développement 3 affectée à de l'équipement public semble non conforme aux procédures AIMP imposées, car l'entièreté de l'argent public y sera consacrée alors que cette construction est déjà attribuée au promoteur.

Par ailleurs, la partie de la parcelle concernée sur laquelle est prévue la réalisation de cet équipement public appartient à un propriétaire privé, une clause d'utilité publique est indispensable, en vue de permettre le cas échéant, une expropriation. Par conséquent, le projet justifie l'application de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (LEx-GE – L 7 05), selon lequel le Grand Conseil peut déclarer l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération

d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public. C'est pourquoi une clause d'utilité publique est prévue à l'article 2 du présent projet de loi.

Comme relevé plus haut, le déclassement en soi ne pose pas trop de problèmes. En effet, le projet proposé s'enclave dans une région de la commune déjà très urbanisée, mais qui de manière plus ou moins adéquate ménage différentes politiques publiques (logements, PPE, jardins familiaux, etc.). Toutefois, le repositionnement de l'école questionne car, contrairement à l'habitude, lorsque les autorités communales constatent qu'il est nécessaire de rénover, voire de démolir un bâtiment scolaire, compte tenu des élèves accueillis, une étude de proximité et prospective est réalisée. Pourtant ici, a priori, le choix a été porté sur un déplacement. On relèvera qu'aucune étude sérieuse n'a été présentée à la commission sur une stratégie de démolition-reconstruction par étapes sur le lieu même de cette école. Cette étude aurait pu convaincre les commissaires du bien-fondé ou non du déplacement, notamment en confirmant la nécessité future de resituer plus au nord d'Onex cet établissement en fonction des jeunes familles résidentes à venir.

Au contraire, on a l'impression que la reconstruction de cette infrastructure scolaire n'a été proposée par le promoteur et soutenue par les autorités communales que pour s'assurer d'une viabilité financière, voire d'une couverture de risques d'un projet déjà très contraint par l'exiguïté des parcelles concernées avec les risques financiers qu'il génère.

S'il est question ici d'un déclassement, on ne peut pas s'empêcher de considérer le montage architectural et financier proposé, ce d'autant plus qu'il a été « vendu » aux membres de la commission d'aménagement avec son contenu. Alors qu'on espérait que la municipalité s'engage à réaliser un concours et à mettre en concurrence la construction du bâtiment dans le respect des procédures internationales en matière de marchés publics, il se trouve que les autorités communales se contenteront d'attribuer au promoteur pilote de l'opération et la procédure de concours et l'attribution automatique de la réalisation du groupe scolaire.

Pourtant, les autorités communales pour se prémunir d'éventuelles suspicions de non-respect des procédures légales se sont contentées d'un avis de droit qui, en conclusion, faute d'impossibilité d'autres solutions postulées a priori, déclare que tout semble en règle et conforme à la jurisprudence relative aux procédures AIMP.

Pourtant lorsque le soussigné a proposé, d'une part, de connaître la position juridique du département sur cet avis de droit et, d'autre part, d'auditionner un ou une juriste collaboratrice du département spécialiste des procédures AIMP, ou encore du département chargé de la surveillance des communes, pour que

les commissaires adhèrent ou pas à la position de la municipalité, il lui a été répondu que la légalité de la procédure AIMP n'avait rien à voir avec le déclassement proposé à la commission et qu'elle serait examinée dans le cadre d'autres procédures ad hoc, dans le processus d'élaboration du projet ou lors de l'autorisation de construire de l'école.

De deux choses l'une, soit on nous présente le déclassement sans le projet et je comprends alors ce positionnement, soit on nous présente l'ensemble de l'opération, ce qui a été exposé à la commission d'aménagement. En conséquence, les commissaires sont en droit d'avoir des réponses claires à leurs questions, notamment sur le montage financier de l'opération – ce qu'ils ont obtenu – et la légalité de l'ensemble de l'opération.

Ainsi, après la lecture de l'avis de droit dont l'identité du commanditaire n'est par ailleurs pas très claire, on reste perplexe sur l'impasse faite sur une condition primordiale exigée par la procédure qui encadre les marchés publics. En effet rien n'est dit, si ce n'est une affirmation péremptoire sur l'impossibilité d'une autre stratégie que la construction de l'école sur le site en question. L'état du bâtiment scolaire actuel n'est pas expertisé, l'option démolition-reconstruction sur le lieu même de l'école existante n'est pas analysée et consolidée.

Quant à la clause d'utilité publique, à la lumière de ce qui précède, on peut se demander si elle n'est pas là pour justifier la nécessité de construire l'école mais aussi de réduire les oppositions sur l'ensemble de l'opération de déclassement.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité vous recommande de renvoyer ce déclassement en commission afin d'auditionner le ou la juriste du département spécialiste des procédures AIMP ou de l'autorité de surveillance des communes ou même les deux, faute de quoi l'opposant qui s'est déjà fait connaître aura toute latitude, soit face à ce déclassement, soit plus tard au moment de la délivrance des autorisations de construire notamment concernant le groupe scolaire, de faire capoter toute l'opération.

Ainsi nous demandons le renvoi en commission.

Annexe : Avis de droit Reich

GROSJEAN DIDISHEIM REICH
AVOCATS AU BARREAU DE GENEVE

24, RUE DE CANDOLLE
CH - 1205 GENEVE

Reçu le :	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

BERTRAND R. REICH
AVOCAT
JUGE ASSESSEUR A LA CHAMBRE D'APPEL
EN MATIERE DE BAUX ET LOYERS

BLAISE GROSJEAN
AVOCAT
JUGE SUPPLEANT A LA COUR DE JUSTICE

LAURENT F. DIDISHEIM
AVOCAT - LL.M IN COMP. LAW

LEONIE CHEVRET
AVOCATE

LIEL ASSARAF
AVOCATÉ STAGIAIRE

TELEPHONE (4122) 321 57 44
TELEFAX (4122) 328 29 37
E-mail : b.reich@gdmr.ch
WEB : www.gdmr.ch

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Genève, le 23 février 2016
BR/ji

Promesse de constitution d'un droit distinct et permanent

[REDACTED]

Je fais suite à notre agréable entretien du 4 courant et nos échanges subséquents.

En substance, vous souhaitez savoir si la Ville d'Onex peut librement conclure avec votre société un contrat impliquant d'une part la construction par celle-ci d'une école qui reviendra à celle-là, et d'autre part l'attribution par la Ville d'Onex à Implenia d'un droit de superficie portant sur une parcelle appartenant à la commune précitée.

Des explications reçues et du dossier en ma possession, ressortent les éléments factuels suivants :

- La Ville d'Onex est propriétaire de la parcelle 790, d'une surface de 13'200m², sur laquelle se trouve l'école des Tattes. Cette école est vétuste et sa rénovation doit intervenir prochainement ;
- Selon les études menées par la Ville d'Onex, le coût de la rénovation de l'école se chiffre à 22 millions de francs. Il implique en outre la mise à disposition de bâtiments, existants ou à construire, pour accueillir les enfants, l'ampleur de la rénovation ne permettant pas de maintenir autrement l'école en fonction ;

- Le coût estimé de la rénovation est similaire à celui de la construction d'une école neuve, de capacité d'accueil comparable ;
- La Ville d'Onex souhaite par ailleurs augmenter sa capacité d'accueil de places de travail et offrir par conséquent des surfaces supplémentaires pour des activités administratives et/ou commerciales ;
- Hors la parcelle 790 précitée, il n'existe aucune parcelle dans le périmètre qui puisse accueillir une nouvelle école, à l'exception de la parcelle 1992, propriété de la Fondation des Exercices de l'Arquebuse et de la Navigation (ci-après : FEAN), située à proximité de l'école et immédiatement voisine du terrain sur lequel les écolières et les écoliers pratiquent des activités sportives ;
- La parcelle 1992, d'une surface de 20'026m², est actuellement située en zone de jardins familiaux ; pour l'essentiel (18'382m²), [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- Le plan directeur cantonal 2030, tel qu'approuvé par le Conseil d'Etat le 20 février 2013 et le Grand Conseil le 20 septembre 2013 prévoit pour ce secteur une densification différenciée de la couronne suburbaine, à savoir une densité modérée et intermédiaire, ce qui correspond à un indice d'utilisation du sol s'élevant au moins à 1.3 (sous réserve de validation par le DALE) ;
- La FEAN s'est engagée à constituer un ou plusieurs droit(s) de superficie distinct(s) et permanent(s) cessible(s) sur la parcelle 1992 précitée, au profit d'Implenia Immobilier SA ;
- Les premières études menées par Implenla ont notamment permis de constater qu'une nouvelle école pourrait être construite sur un sous-périmètre de la parcelle 1992, d'une surface d'environ 5'000m² au sol, pour un coût comparable à celui de la rénovation lourde envisagée ; le reste de la parcelle accueillerait du logement et des jardins familiaux subsisteraient.
- En outre, des bâtiments administratifs, ainsi que du logement pourraient être construits sur la parcelle 790, densifiant celle-ci.
- Les rendements raisonnables attendus de la densification de la parcelle 790 permettraient d'autofinancer l'opération dans la durée.

- La Ville d'Onex envisage ainsi, au moyen d'un projet ambitieux et autofinancé, de répondre à deux besoins majeurs :
 - o maintenir dans le quartier une école primaire dont les bâtiments nouveaux correspondraient aux normes actuelles et qui s'intégrerait mieux dans son environnement, d'une part, et
 - o augmenter l'offre en surfaces administratives et commerciales, ainsi que de logements d'autre part.

Pour se réaliser, ce projet suppose la construction de nouveaux bâtiments scolaires, sur un sous-périmètre de la parcelle 1992, qui fera l'objet d'un droit de superficie en faveur de la Ville d'Onex ; matériellement, celle-ci paierait donc la construction de l'école et devrait en outre s'acquitter d'une rente relative aux droits de superficie. En parallèle, la Ville d'Onex accorderait à Implenia un droit de superficie sur la parcelle 790, charges au superficiaire de construire des bâtiments d'activités, respectivement de logements, et de les transférer par le biais de droits de superficie équivalents au sous-périmètre concernés, à différents tiers, institutionnels ou entités privées.

Dans ce cadre, se pose la question de la licéité de l'opération sous l'angle des marchés publics et c'est bien dans cette seule perspective que les présentes lignes sont rédigées, qui ignorent donc notamment les éventuelles dispositions en matière de financement ou de droit immobilier. Seul le droit en vigueur est pris en compte, à l'exclusion des modifications susceptibles d'être possiblement adoptées en 2017 ou 2018.

1. Liberté d'action d'une collectivité publique

D'une manière générale, il appartient à l'adjudicateur de configurer un marché comme il l'entend et en fonction de ses besoins¹. Comme la jurisprudence cantonale l'a déjà souligné récemment, la législation en la matière n'a pas pour effet de forcer un maître d'ouvrage à réaliser autre chose que ce qu'il entend faire, pour des motifs de concurrence².

Il appartient ainsi à la Ville d'Onex de déterminer clairement et librement ses objectifs et de fixer ses choix. Sur la base des éléments en ma possession, le choix possible, consistant à maintenir l'école actuelle en exploitation et, en parallèle, à en construire une nouvelle, avant de remplacer les actuels bâtiments scolaires par des immeubles d'activité de logements présentent objectivement de nombreux avantages :

¹ ATF 137 II 313, consid. 3.3.1

² Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg du 6 juin 2013, SIA Fribourg et consorts c/ Transports publics fribourgeois et consort, consid. 3b

- Exploitation en continu et facilitée de l'école ;
- Localisation des nouveaux bâtiments à proximité immédiate des terrains de sport existant et dans un environnement moins urbain ;
- Augmentation du potentiel de places de travail dans la Commune, ainsi que du nombre de logements ;
- Financement autoporté de l'opération dans le temps.

S'agissant de choix qui incombent à une collectivité publique, des considérations et des options politiques peuvent évidemment intervenir, qui échappent largement au pouvoir d'examen du juge.

Cela étant, si la Ville d'Onex devait choisir un tel projet, il faudrait alors constater que ce choix correspond pleinement à des objectifs politiques conformes aux attentes constitutionnelles, en particulier en matière d'aménagement du territoire³ et de logement⁴, d'une part, et que la réalité du terrain ne permet pas de construire une école sur un autre bien-fonds que la parcelle 1992, sauf à imposer aux enfants de changer de quartier et de parcourir de grandes distances, ce qui ne peut être envisagé, d'autre part.

2. Assujettissement à la législation en matière de marchés publics

L'achat de terrains ou de bâtiments par un pouvoir adjudicateur ne relève en principe pas des marchés publics⁵.

Il en va de même de la location d'immeubles⁶.

³ Art. 163 et 163 Cst-GE

⁴ Art. 178 Cst-GE

⁵ Annexe 4 AMP a contrario ; Jean-Baptiste Zufferey, « Le champ d'application du droit des marchés publics », in : *Marchés Publics 2008*, p. 157 ; Jean-Baptiste Zufferey, « Eléments choisis du droit suisse » in : *Droit des marchés publics, Présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Fribourg 2002, p. 61 ; Evelyne Clerc, « Le champ d'application du droit des marchés publics et les diverses procédures possibles » in : *Marchés Publics 02*, pp. 6 et 7 ; François Bellanger, op. cit., p. 367, 373 ; Denis Esseiva, BR/DC 4/99, p. 137

⁶ Annexe 4 AMP a contrario ; Jean-Baptiste Zufferey, « Eléments choisis du droit suisse » in : *Droit des marchés publics, Présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Fribourg 2002, p. 61 ; Evelyne Clerc, « Le champ d'application du droit des marchés publics et les diverses procédures possibles » in : *Marchés Publics 02*, pp. 6 et 7 ; François Bellanger, op. cit., p. 367, 373

En revanche, un contrat ayant « pour objectif la réalisation, par quelque moyen que ce soit, de travaux de construction d'ouvrages de génie civil ou de bâtiments, au sens de la division 51 de la Classification centrale de produits (CPC) »⁷ constitue un « contrat de services de construction »⁸.

Aussi, lorsqu'un pouvoir adjudicateur acquiert un bâtiment déjà construit et dont la construction a été exécutée spécifiquement d'après ses besoins et instructions, la doctrine considère-t-elle que les règles sur les marchés publics s'appliquent⁹, l'acquisition pouvant survenir par le biais d'un achat formel, mais également d'une location ou d'un leasing immobilier¹⁰.

En l'occurrence, les locaux scolaires destinés à la Ville d'Onex seront conçus, réalisés, aménagés en fonction des directives de leur futur exploitant. Il convient par conséquent de considérer que les relations vous liant à la Ville d'Onex en lien avec la construction de l'école relèvent du point de vue des marchés publics à un contrat d'entreprise et sont par conséquent soumises à la législation sur les marchés publics.

Le fait qu'une opération soit soumise à la législation précitée n'implique toutefois pas nécessairement que le marché ne puisse pas être adjudgé directement à un prestataire, selon la procédure de gré à gré¹¹, examinée plus loin¹².

L'adjudication du marché, qui relève du droit des marchés publics, doit être distinguée de la conclusion du contrat, régie en principe par le code des obligations. Il s'agit de deux phases distinctes et successives, soumises à des législations différentes ; l'adjudication du marché ne vaut pas conclusion du contrat. Celle-ci est régie par le droit privé et celle-là par le droit public¹³.

⁷ Annexe 5 AMP ; art. 3, ch. 6 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics du 21 juin 1999 (Accord bilatéral CH-CE), RS 0.172.052.68, et ses Annexes VI et VII

⁸ Annexe 5 AMP ; art. 3, ch. 6 Accord bilatéral CH-CE et ses Annexes VI et VII

⁹ Jean-Baptiste Zufferey, « Le champ d'application du droit des marchés publics », in : *Marchés Publics 2008*, p. 157 ; Evelyne Clerc, op. cit., pp. 7 et 8 ; Denis Esseiva, *Achat d'un bâtiment*, DC 4/1999 p. 137

¹⁰ Evelyne Clerc, op. cit., pp. 8 et 9

¹¹ Art. 15 RMP

¹² *Infra*, p. 7 ss

¹³ Jean-Baptiste Zufferey et Jacques Dubey, « Les effets du droit (public) des marchés publics sur la conclusion et l'exécution du contrat (de droit privé) », in : *Marchés Publics 04*, p. 3 Jean-Baptiste Zufferey, « Le contrat à l'épreuve du droit des marchés publics », in : *Le contrat dans tous ses états*, Staempfli, Berne, 2004, p. 158

La dichotomie entre l'adjudication et la conclusion est incontournable¹⁴.

L'adjudication d'un marché public constitue le choix du co-contractant¹⁵. Elle n'a pas pour effet de conclure le contrat mais d'en déterminer les trois éléments suivants : les prestations, le prix, le prestataire¹⁶, étant encore précisé qu'une modification du prix due à une augmentation du coût des matières premières ou de la main d'œuvre n'impose pas nécessairement une nouvelle adjudication, une adaptation contractuelle étant possible¹⁷.

Un marché se matérialise par un contrat subséquent¹⁸.

D'une manière générale, l'adjudication du marché ne crée aucune obligation de conclure un contrat à charge de l'adjudicateur, de telle sorte que la conclusion d'un contrat ne peut être exigée au travers d'une procédure en exécution¹⁹.

L'attribution du marché public doit ainsi être clairement distinguée de la conclusion du contrat. Il s'agit de deux éléments soumis à des règles différentes, qui posent de délicates questions de coordination, le Tribunal fédéral ayant par exemple relevé qu'une réglementation cantonale qui imposerait à l'adjudicateur de conclure un contrat avec l'adjudicataire pourrait ne pas être conforme au principe de la liberté contractuelle, qui relève du droit fédéral²⁰.

Il en résulte que la phase d'exécution du contrat, soit la réalisation du marché, est régie par le droit régissant le contrat, et non par la législation sur les marchés publics – sous réserve de l'éventuelle problématique d'une révocation de l'adjudication.

¹⁴ Jean-Baptiste Zufferey, « Le contrat à l'épreuve du droit des marchés publics », in : *Le contrat dans tous ses états*, Staempfli, Berné, 2004, p. 158

¹⁵ Nicolas Michel, Evelyne Clair, Vincent Carron et Jacques Fournier, *La protection juridique dans la passation des marchés publics*, 2002, p. 4

¹⁶ Jean-Baptiste Zufferey, « Le contrat à l'épreuve du droit des marchés publics », *op. cit.*, p. 159

¹⁷ Jean-Baptiste Zufferey, « Le contrat à l'épreuve du droit des marchés publics », *op. cit.*, p. 169

¹⁸ Jean-Baptiste Zufferey, "Le champ d'application du droit des marchés publics" in : *Marchés Publics 2008*, p. 157

¹⁹ ATF 129 I 410

²⁰ SJ 2004 253

3. Valeur du marché

L'estimation de la valeur du marché sert à déterminer la procédure d'adjudication applicable²¹ ainsi que l'assujettissement aux traités internationaux²².

Compte tenu des montants en jeu, s'élevant à plus de vingt de millions de francs selon de récentes estimations, il paraît évident que la construction de l'école constitue un marché soumis aux traités internationaux, aussi bien pour le choix des mandataires, que celui des entreprises²³.

S'agissant ainsi de marchés soumis aux traités internationaux, la mise en concurrence doit en principe s'opérer selon la procédure ouverte ou la procédure sélective, sous réserve de circonstances particulières permettant de passer le marché de gré à gré²⁴.

4. La procédure de gré à gré

Les marchés soumis aux traités internationaux peuvent, au choix, être passés selon la procédure ouverte ou la procédure sélective. Dans des cas particuliers déterminés par les traités eux-mêmes, ils peuvent être passés selon la procédure de gré à gré²⁵.

Les dispositions qui s'appliquent aux procédures d'appel d'offres ouvertes ou sélectives ne seront pas nécessairement applicables lorsqu'en l'absence de concurrence pour des raisons techniques, les produits ou services ne pourront être fournis que par un fournisseur particulier et qu'il n'existera aucun produit ou service de rechange ou de remplacement raisonnablement satisfaisant²⁶.

Selon la réglementation genevoise, une situation d'exception est réalisée lorsqu'un seul prestataire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle²⁷ ou lorsque dans le cadre d'un appel d'offre aucune offre n'est présentée ou aucun soumissionnaire ne remplit les conditions de participation et où les critères d'aptitude²⁸.

²¹ Art. 8 al. 2 RMP et annexe 2 RMP

²² Art. 8 al. 1 RMP et annexe 1 RMP

²³ Art. 8 et 9 RMP ; annexe 1 RMP

²⁴ Art. 11 al. 1 RMP

²⁵ Art. 12bis al. 1 AIMP

²⁶ Art. XV al. 1 let. B AMP

²⁷ Art. XV al. 1 let. b AMP; Art. 15 al. 3 lit. c RMP

²⁸ Art. 15 al. 3 lit. a RMP

La clause relative aux particularités artistiques, techniques ou juridiques vise les situations dans lesquelles un soumissionnaire jouit, en fait ou en droit, d'une situation de monopole telle qu'il est le seul à pouvoir procurer à l'adjudicateur les fournitures, les travaux ou les services visés²⁹.

Ainsi, indépendamment de la valeur du marché, l'adjudicateur peut adjuger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres, si un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques du marché et s'il n'existe pas de solution de rechange adéquate, ces deux conditions étant cumulatives³⁰.

L'achat de terrains grevés d'une clause d'architecte ou d'entrepreneur en lien avec les marchés publics peut justifier une adjudication de gré à gré, pour autant toutefois qu'il n'existe pas d'alternative raisonnable à la construction de l'ouvrage sur le terrain concerné. La notion d'alternative raisonnable dépend de la nature du projet en cause, étant entendu cependant qu'une autre solution n'apparaît pas déraisonnable du simple fait qu'elle présente de légers désavantages par rapport à celle qui a été retenue. Du moment qu'une adjudication de gré à gré ne doit être admise qu'avec retenue, l'emplacement grevé d'une clause d'architecte ou d'entrepreneur doit apparaître incontournable pour justifier valablement une dérogation aux règles usuelles sur les marchés publics. Tel peut être le cas par exemple lorsqu'il s'agit d'agrandir un bâtiment existant sur un terrain voisin³¹.

Lorsque d'autres terrains sont susceptibles d'accueillir le projet, l'adjudicateur devrait renoncer à acquérir un terrain lié à une clause d'entrepreneur³².

D'une manière générale, l'adjudication de gré à gré par exception ne doit être admise que restrictivement; notamment lorsque l'adjudicateur n'a objectivement pas d'autre solution technique ou économique pour mener à bien son projet³³.

²⁹ Jacques Dubey, *le concours en droit des marchés publics*, Schulthess 2005, p. 63 ch. 179

³⁰ Olivier Rodondi, « Les marchés de gré à gré », in : *Marchés Publics 2014*, p. 197 ch. 44

³¹ Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, IIe Cour administrative, du 7 juin 2013, consid. 3a; Hubert Stöckli, *Grundstückkauf und Unternehmerklausel / Achat d'un terrain avec la clause d'entrepreneur*, DC 4/99 p. 137; Christoph Jaeger, *Transactions immobilières et droit des marchés publics, Territoire & Environnement, VLP-ASPAN*, juillet n° 4/2012 p. 16; Jean-Baptiste Zufferey / Julien Le Fort, *L'assujettissement des PPP au droit des marchés publics*, DC 2/2006, p. 102

³² Adrien Gabellon, *La qualification juridique des clauses d'architectes ou d'entrepreneur, clause d'exclusivité, précontrat ou contrat?*, DC 1/2015, p. 11.

³³ Olivier Rodondi, *op. cit.*, p. 200 ch. 53

Selon la jurisprudence, approuvée par la doctrine, il appartient à celui qui conteste l'adjudication de gré à gré par exception de démontrer que les conditions ne sont pas réunies ; ce n'est donc pas au pouvoir d'adjudicateur d'établir la validité de son choix³⁴.

Par ailleurs, un recours dirigé contre une adjudication de gré à gré ne bénéficie pas d'un effet suspensif automatique³⁵, cet aspect étant spécifiquement développé plus loin³⁶.

Dans le cas d'un marché soumis aux traités internationaux et adjugé de gré à gré, lorsque la décision d'adjudication a été notifiée par courrier, l'autorité adjudicatrice fait paraître, dans la Feuille d'avis officielle, 72 jours au plus tard après la notification de l'adjudication, un avis d'adjudication indiquant :

- le nom et l'adresse de l'autorité adjudicatrice,
- le type de procédure,
- l'objet et l'importance du marché,
- le nom et l'adresse de l'adjudicataire,
- le montant de l'adjudication,
- la date de l'adjudication,
- le motif ayant justifié le choix de cette procédure et
- les voies de recours³⁷.

En l'occurrence, l'acquisition par la Ville d'Onex de locaux scolaire construits par Implenla selon des spécifications définies préalablement par la Ville d'Onex doit être considérée comme l'adjudication à Implenla du marché que constitue la construction d'un tel ouvrage³⁸.

En tant que superficière, Implenla dispose d'un monopole de fait qui lui permet d'être la seule entité à pouvoir proposer l'ouvrage souhaité. Aucune concurrence n'est possible, car personne d'autre qu'Implenla ne peut proposer les services et les prestations souhaitées à l'emplacement choisi. Celui-ci s'impose en outre par ses caractéristiques.

³⁴ Jean-Baptiste Zufferey, les grandes nouveautés en droit des marchés publics, *Marchés Publics* 2012, p. 10 et 11, ch. 19

³⁵ Art. 17 al. 1 AIMP; art 58 al. 1 RMP

³⁶ *Infra*, p. 18

³⁷ Art. 52 al. 2 et 3 RMP

³⁸ Jean-Baptiste Zufferey, « Le champ d'application du droit des marchés publics », in : *Marchés Publics* 2008, p. 157 n° 21

Selon ce qui ressort des éléments en ma possession, il n'existe en effet pas d'autre emplacement qui présente les mêmes caractéristiques essentielles de proximité et d'adéquation fonctionnelle, en lien avec le terrain de sport directement voisin.

Le recours à la procédure de gré à gré se justifie par conséquent par l'absence de concurrence.

5. Le choix de l'investisseur

La ville d'Onex étant libre de définir son projet, qui implique le choix d'un tiers à qui confier son développement et sa réalisation, en particulier pour la parcelle 790, peut-elle sur le plan juridique librement choisir l'investisseur-constructeur ?

Toute autorité publique doit en effet favoriser l'égalité de traitement³⁹, s'abstenir de tout arbitraire⁴⁰ et mettre en œuvre la liberté économique, ainsi que la liberté de la concurrence⁴¹.

Dans un tel environnement juridique, la Ville d'Onex doit-elle nécessairement offrir à tout investisseur la possibilité de lui présenter une offre, et ce indépendamment des compétences et garanties qu'elle peut attendre d'un partenaire sur les plans financier, technique et éthique ?

Autrement dit, doit-elle organiser un « concours de beauté » comme le préconise la doctrine en matière d'attribution d'une concession⁴² ?

La réponse est clairement négative : pas d'obligation de mise en concurrence⁴³.

La Ville d'Onex peut donc dans le respect absolu de la législation sur les marchés publics choisir librement l'investisseur qui bénéficiera d'un ou plusieurs droit(s) de superficie sur la parcelle 790.

³⁹ Art. 8 Constitution fédérale

⁴⁰ Art. 9 Constitution fédérale

⁴¹ Art. 27 et 94 Constitution fédérale

⁴² Daniel Kunz, *Verfahren und Rechtsschutz bei der Vergabe von Konzessionen*, 2004, p. 277.


⁴³ Jean-Baptiste Zufferey, "Les PPP en droit Suisse", in : *Marchés Publics 2012*, Zurich, 2012, p. 433 ch. 1

6. Synthèse

Dans la mesure où Implenia est bénéficiaire d'un droit de superficie sur la parcelle 1992, la Ville d'Onex peut lui adjuger de gré à gré le marché de construction d'une école par une décision qui devra être publiée, pour autant que soit validé au préalable le fait qu'il n'existe objectivement pas d'autre terrain disponible dans le quartier pour la construction de l'école.

En parallèle, la Ville d'Onex peut librement accorder à Implenia un droit de superficie sur la parcelle 790.

Idéalement, les actes (l'octroi du droit de superficie, d'une part, l'adjudication de la construction de l'école et l'engagement de reprendre le droit de superficie de la partie de la parcelle 1992 correspondant à l'assiette de l'école, d'autre part) devraient être séparés. L'engagement de la Ville d'Onex de reprendre le droit de superficie précité peut sans autre être subordonné à l'adjudication par la Ville d'Onex à Implenia du marché de construction de l'école et à contractualisation dans un délai défini.

J'espère vous avoir ainsi orienté utilement et vous prie,  d'agréer l'assurance de mes sentiments bien dévoués.



Bertrand R. Reich