

Date de dépôt : 7 août 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 de Bernex (création d'une zone affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts sur le périmètre dit de la « Goutte de Saint-Mathieu » situé entre le chemin de Saint-Mathieu, la route de Chancy et la bretelle autoroutière pour la sortie Bernex de l'A1)

Rapport de majorité de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio (page 1)

Rapport de minorité de M. Stéphane Florey (page 62)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission d'aménagement du canton s'est réunie le 12 juin, le 28 août, les 11, 18 et 25 septembre et le 16 octobre 2019 ainsi que le 5 février 2020, sous la présidence de M^{me} Beatriz de Candolle, puis le 27 mai et le 3 juin 2020, sous la présidence de M. David Martin, pour étudier le projet de loi 12486 renvoyé à la commission d'aménagement du canton le 14 mai 2019 par le Grand Conseil.

Ont assisté à cette séance : MM. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme, et Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au service juridique de l'office de l'urbanisme ; qu'ils soient remerciés pour leur soutien attentif au suivi des travaux de la commission. Que M^{me} Garance Sallin, qui a

assuré la rédaction du procès-verbal de ces séances, soit également remerciée pour sa précieuse collaboration.

1. Présentation du projet de loi : audition de M^{me} Magali Brogi, cheffe de projet, direction du développement urbain (DDU) – secteur Drize-Rhône, office de l’urbanisme (OU), département du territoire (DT), de M^{me} Marta Perucchi, directrice, direction de la logistique, département de l’instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), et de M. Antoine Girasoli, chef de projets, direction des constructions, office cantonal des bâtiments (OCBA), département des infrastructures (DI)

M^{me} Magali Brogi rappelle que le périmètre de la Goutte de St-Mathieu se situe sur le territoire de Bernex et que la présente modification des limites de zones (MZ) est inscrite dans le Grand Projet de Bernex¹ lancé depuis un certain nombre d’années. Dans le plan guide élaboré en 2012-2013, il était prévu de porter un projet d’équipement public à échelle cantonale sur le périmètre de la Goutte de St-Mathieu. Le projet a continué à être affiné ; la MZ est conforme au plan directeur cantonal 2030 et à sa Fiche P04, dont la mise à jour a été adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019. Ce projet s’inscrit également dans le plan directeur de quartier (PDQ) Bernex Est 29 948² approuvé par le Conseil d’Etat le 26 avril 2017. Dans le plan de synthèse du PDQ, le périmètre en question est identifié comme un pôle d’équipement public. La modification de zone est en lien direct avec la MZ de Bernex Est 29 954³ adoptée le 11 mai 2017, en force aujourd’hui. Il restait une poche qui n’avait pas été déclassée à l’époque, car il était important d’affiner la programmation et de connaître l’envergure du projet. Cette modification de zones s’intègre donc dans un projet d’ensemble et est entourée de projets urbains (zone de verdure à transformer en parc public, réalisation d’une ferme agro-urbaine⁴ ; zone d’équipement public sur la Croisée : logements et équipements publics, EMS, activités en lien avec la commune de Confignon). Il faut encore signaler l’élaboration du plan directeur de zone industrielle (PDZIA) pour la zone

¹ Cf. pour rappel <https://www.ge.ch/dossier/nouveaux-quartiers/bernex>

² Cf. pour plus de détails <https://www.ge.ch/document/plan-directeur-quartier-bernex-est-bernex>

³ Cf. pour rappel <https://www.ge.ch/document/modification-zones-bernex-est-bernex-confignon>

⁴ Cf. projet <https://www.ge.ch/document/nouveau-parc-agro-urbain-bernex-debut-travaux-construction> et <https://www.ge.ch/document/nature-parc-agro-urbain-bernex>

d'activités des Rouettes au nord du périmètre, ainsi que plusieurs PLQ et futurs PLQ autour du périmètre.

La présente modification de zones porte sur la création d'une zone d'équipement public d'un peu plus de 44 000 m², dont moins de 30 000 en SDA. Cette zone est actuellement en zone agricole ; toutes les parcelles appartiennent à des propriétaires privés, sauf les voiries qui appartiennent quant à elles au domaine public communal. Ce qui représente 13 parcelles, dont deux habitations au nord du chemin des Suzettes et 2 hangars agricoles au sud. La parcelle 7846 restera en zone de bois et forêts.

M. Antoine Girasoli met pour sa part en évidence les différents enjeux de coordination autour du projet de la Goutte de St-Mathieu. A savoir :

- la thématique foncière, avec neuf parcelles privées ;
- le piquage de la Goutte de St-Mathieu et du boulevard des Abarois, avec la création du boulevard des Abarois qui se repique depuis la bretelle autoroutière pour longer le nord de Bernex et rejoindre l'espace de Vailly ;
- la modification de l'arrêt du tram, qui est une conséquence du développement du site de la Goutte de St-Mathieu ;
- enfin, le développement du P+R en bordure d'autoroute, qui s'avère être la zone la plus appropriée.

Au niveau de la programmation, il est prévu un cycle d'orientation de 900 élèves et un bâtiment du Centre de formation professionnelle santé et social (CFPS), dont différents bâtiments sont actuellement disséminés dans le canton et sont des infrastructures désuètes. Le site permettrait de tout rassembler en un lieu. Le projet comprend aussi le parking du DIP et un P+R. Il y a également un programme communal, dont le but initial était de réaliser une salle communale, avec des activités en lien avec une bibliothèque, une école de musique, des locaux associatifs, une salle omnisport). L'étude de faisabilité a permis d'identifier les contraintes et a confirmé la capacité d'accueillir sur ce site l'ensemble de ces infrastructures.

Les mesures OPAM ont représenté la contrainte la plus importante et ont fait que l'infrastructure scolaire ne pouvait être réalisée dans la zone donnée, qui est donc aujourd'hui la plus appropriée pour accueillir le P+R. Des itinéraires de mobilité douce longent la route de Chancy, traversent le chemin de St-Mathieu et rejoignent le parc des Evaux. Le chemin des Suzettes traverse le site et passe au-dessus de la bretelle autoroutière. L'accessibilité du site est un élément primordial. L'accès principal vient depuis la bretelle pour les transports individuels. Depuis le sud, il y a l'accès lié au tram, qui va subir quelques adaptations.

M^{me} Marta Perucchi apporte ensuite des précisions quant au cycle d'orientation et au CFPS. Elle souligne une augmentation d'effectifs qui touche l'école primaire et qui va se poursuivre jusqu'en 2028, ce qui fait qu'un nouveau cycle sera bien utile. Concernant le CFPS, il connaît aussi une forte augmentation d'effectifs (de 800 élèves à 1500 depuis 2008). L'agrandissement des deux centres de formation s'est fait par adjonction de sites au gré des opportunités et il y a maintenant une forte nécessité de donner au CFPS un bâtiment neuf avec des locaux adaptés aux formations. Les bâtiments sont actuellement éparpillés et pas conçus pour la formation. En termes d'attractivité et de nécessité de former des jeunes dans les domaines Santé et Social, c'est un centre très important.

Questions des député-e-s

Un député revient sur la zone de bois et forêts et demande si elle a fait l'objet d'un constat de nature forestière. M^{me} Brogi souligne qu'il y a en effet un constat de nature forestière en force.

Ce même député demande des éclaircissements sur la remarque suivante des opposants : « Le projet suppose et tient pour acquise la décision à venir de l'Office fédéral des routes (OFROU) quant au déclassement de la bretelle autoroutière ». M^{me} Brogi précise qu'à ce jour, il y a la bretelle autoroutière, mais que dès que le Boulevard des Abarois sera créé, il va se connecter à l'autoroute, et une partie va être déclassée en route cantonale. La décision de l'OFROU est en cours, de même qu'un travail pour l'élargissement de l'autoroute avec une troisième voie. Cela formerait un tout.

Ce même député remarque encore que les opposants mentionnent à plusieurs reprises le droit d'être entendus. Ils semblent dire qu'aucune de leurs observations n'a été prise en compte. Il aimerait donc savoir si le département a rencontré les opposants et si des négociations ont été menées. M^{me} Brogi confirme que le département les a rencontrés à plusieurs reprises.

Un second député aimerait des explications supplémentaires sur les mesures OPAM. Il s'interroge en effet sur la raison de mesures aussi fortes, alors qu'il va y avoir un changement important au niveau de l'autoroute. Il demande également si le canton a essayé d'assainir à la source plutôt que de se protéger des nuisances. M^{me} Brogi répond qu'actuellement l'OPAM se trouve sur la route de Chancy. Avec la création du boulevard des Abarois, l'axe OPAM va être déplacé sur le boulevard des Abarois. A partir de la Croisée, la route de Chancy demeure en axe OPAM ; il faut donc pouvoir la rejoindre. Pour cela, la bretelle d'autoroute déclassée en route cantonale va rester en axe OPAM. C'est une contrainte forte pour le projet. M. Girasoli complète en mentionnant que la zone de 50 m imposée à travers l'étude est totalement

inconstructible pour des activités scolaires. Les seules activités possibles celles qui présentent moins de risques ou un projet de végétation.

L'idée est de réaliser un parking de 290 places qui correspondent aux 100 + 100 places demandées par le département des infrastructures, plus 90 places pour le DIP, qui se trouveraient dans un ouvrage semi-enterré pour répondre à la problématique de la commune de Bernex. Les 100 places futures qui serviront pour la Fondation des parkings, représentent la phase 2, cette fois dans une zone ouverte, paysagère, sur laquelle il y aurait les 90 places du DIP, qui libérerait ainsi les places du P+R semi-enterré et les redonnerait à la Fondation des parkings. Ce qui sera l'objet d'un concours.

Ce même député s'interroge sur le besoin du DIP de 90 places de parking. Concernant les mesures OPAM, il demande si la réalité de l'usage OPAM de cette route a été évaluée, ou s'il s'agit d'un principe théorique. M^{me} Brogi précise que le SERMA a réalisé une étude de risque. La nécessité de maintenir cet axe-là en axe OPAM a été évaluée. Il y a une desserte plus bas de stations-service ; le choix a été fait de ne pas déplacer cet axe. Il y a néanmoins la possibilité d'entrer à nouveau en matière sur cette question lors de la phase du concours d'architecture.

M. Girasoli précise à cet égard qu'il s'agit en effet d'un axe utile. La fréquence n'est pas maîtrisable. Dès l'instant où il y a un passage, le SERMA est obligé de l'identifier comme une zone à risque. L'étude de faisabilité est allée loin à travers une étude de risque qui s'est traduite par un rapport assez épais qui identifie les risques possibles avec les niveaux d'acceptabilité quant à un événement. Le rapport a été pris en compte dans l'étude de faisabilité pour déplacer les activités et les bâtiments.

M^{me} Perucchi complète sur la question des places de parking. Le nombre de places nécessaires a fait l'objet d'une évaluation. Le CFPS compte environ 500 intervenants. Les 90 places ont été définies sur cette base-là. Le CFPS a des élèves majeurs, mais ils viennent peu en voiture et vont donc peu utiliser ces places. Moins de 90 places paraît irréaliste. Le CFPS imagine aussi un certain nombre d'événements. Il se peut qu'avec le P+R, l'occupation puisse être mieux évaluée, et il n'y aurait peut-être alors pas besoin de 100 places supplémentaires. Les places de parking sont en tout cas payantes.

Ce même député s'interroge sur le principe de continuité arborée entre les différents espaces verts proposés. M^{me} Brogi rappelle le projet de parc agro-urbain avec une ferme où il y a aura des cultures. Au niveau de la Croisée, il y aura un lien avec ce qui va se développer. Il y aura aussi un parc urbain. M. Girasoli ajoute que le chemin des Suzettes traverse le site et rejoint le parc agro-urbain.

A la question d'un député portant sur une information complémentaire concernant les voltigeurs du DIP, M^{me} Perucchi a fait parvenir des précisions par courriel le 5 juillet 2019. A savoir :

- le statut de voltigeur signifie un travail sur plusieurs établissements, mais un enseignant qui a deux lieux de travail n'a pas de nécessité de se déplacer en voiture. La voltige peut en outre avoir lieu sur des jours différents ;
- le déplacement d'un établissement à un autre, en fonction de l'éloignement, peut être réalisé par d'autres moyens de locomotion (à pied, en transports publics, à vélo, en scooter, etc.). L'utilisation d'une voiture et d'une place de parking correspond à un choix de l'enseignant ;
- les membres du personnel du DIP qui doivent se déplacer dans plusieurs établissements/école/service pour accomplir leur mission peuvent stationner dans l'ensemble des parkings liés à leurs lieux d'affectation. Ils paient uniquement le tarif correspondant au parking de l'établissement dans lequel ils effectuent le plus d'heures ;
- les frais de parking ne sont pas remboursés sauf à l'occasion du déplacement de plusieurs collaborateur-trice-s hors canton ;
- les voltigeurs peuvent obtenir le remboursement de leurs frais effectifs de déplacement en bus d'un lieu de travail à un autre, et ce en cas de voltige au cours de la même demi-journée. En général, les directions organisent les horaires pour éviter ces situations potentiellement stressantes pour les collaborateurs ;
- le temps nécessaire au déplacement est comptabilisé sur le temps librement organisé de l'enseignant.

Un député demande à ce stade des informations sur la politique du DIP en matière de parkings. M^{me} Perucchi rappelle qu'il y a une promotion de la mobilité douce au sein des écoles. La place de voiture n'est pas mise en exergue comme la seule solution de déplacement, mais se pose la nécessité d'en avoir, notamment pour les intervenants externes. Le cycle d'orientation se trouve sur une aire donnée et le bassin versant est en fonction des transports. Le DIP fait attention à ce que l'accès par les transports en mobilité douce soit possible. Les enseignants paient pour la place de parking en fonction de la zone géographique.

Concernant les oppositions, M. Pauli précise que la procédure d'opposition relativement à la zone elle-même est terminée depuis le 31 mai 2019 ; normalement, toutes les oppositions à ce sujet sont connues. La procédure pour les oppositions pour la clause d'utilité publique s'est terminée quant à elle le

10 juin ; à sa connaissance, aucune n'est arrivée au moment de l'audition⁵. Concernant les documents actuels, il y a les opposants représentés par M^e Cottier. Ces personnes souhaiteraient avoir de la visibilité au niveau financier pour la suite, savoir s'il y a des possibilités d'échange de terrains, etc. Elles n'ont donc pas forcément d'opposition sur la zone, mais plutôt sur des questions financières. La pratique de l'office cantonal du logement est d'être certain que la zone est votée avant d'entrer en matière sur ce genre de questions. A côté de ces propriétaires, il y a M. Gamba, également propriétaire, qui a une maison d'habitation sur le site. Il adopte donc une position commune avec les autres propriétaires, qui aimeraient mieux être en zone 4B sans équipement public, car le terrain vaut plus cher qu'en zone d'équipement public. Enfin, certains arguments juridiques sont aussi mis en avant.

Une députée s'interroge sur la possibilité de report des droits à bâtir si, dans la précédente modification de zones, il avait été prévu une zone d'équipement public telle que proposée maintenant. M^{me} Brogi répond par la négative.

Concernant le besoin en CO, M^{me} Perucchi relève que les cycles ont une aire de recrutement très large, les transports publics permettant d'amener des élèves de plus loin. En fonction des naissances dans le canton, les périmètres sont redessinés. Au vu des transports et de la densification, il est justifié d'avoir le cycle à cet endroit-là.

Concernant la plus-value mentionnée au point 9 *Compensations agricoles et mesures environnementales* de l'*Exposé des motifs* du projet de loi, M. Pauli explique que lorsqu'il y a une villa sur une parcelle de zone agricole, on considère que les surfaces brutes de plancher de la construction sont assimilées à de la zone villa. Par exemple, s'il y a 200 m² de surfaces brutes de plancher, on va estimer que la surface de dégagement de cette villa est égale à 1000 mètres qui sont exclus du calcul. Il n'y a pas de plus-value sur ce terrain-là. Il n'est néanmoins pas exclu qu'il y ait une plus-value, car le sol passe de 8 à 100 francs en passant de la zone agricole à la zone affectée à de l'équipement public.

⁵ Une opposition à la déclaration d'utilité publique du projet de loi 12486 a été formulée par Me Cottier et Me Cramer au nom de leurs mandants en date du 7 juin 2019, de même que par Me Jordan au nom de M. et Mme Gamba, en date du 11 juin 2019.

2. Position de la commune de Bernex : audition de M. Cyril Huguenin, maire

Lors de la séance du 12 juin 2019, M. Cyril Huguenin se dit heureux du projet de loi. En effet, il met en avant des espaces de vie, des espaces publics, une vie estudiantine, ce qui lui tient à cœur. Il est d'autant plus satisfait qu'il y aura des équipements communaux sur le site : un espace pour une école de musique, un équipement socioculturel pour accompagner la vie des logements sur le territoire. Il n'y a pas de maison de quartier à Bernex, mais cela va y ressembler. La commune a le souhait, confirmé par le Conseil municipal, de travailler avec le DIP pour adapter les salles de gym. Les besoins en termes de salles sont importants pour les sociétés sportives communales.

Questions des député-e-s

Un député aimerait connaître la position du Conseil municipal par rapport à cette modification de zones. Il demande si le terme « équipement socioculturel » remplace celui de « salle communale ».

M. Huguenin précise que ce projet a reçu un très bon accueil du Conseil municipal qui se réjouit que la zone laissée blanche en 2017 se concrétise. Le processus législatif fait qu'un certain temps se passe avant que les projets de loi arrivent en commission. Au départ, l'idée était de faire une salle communale, mais la commune a réalisé entre-temps que les surfaces qui restaient à sa disposition étaient trop réduites pour installer une salle communale. Le choix s'est alors orienté sur deux besoins : celui d'une école de musique et d'une maison de quartier (équipement socioculturel). Le P+R adjacent disparaîtra en 2026, car il y a un nouveau P+R dans le projet et cela va permettre d'implanter une salle communale, qui aura la particularité d'être intercommunale avec Onex et Confignon. C'est un lieu idéal, car les trois salles communales actuelles sont vieillissantes.

Un député s'interroge sur le nombre de places du P+R actuel. M. Huguenin répond qu'il est de 300 places et que le parking est bien plein. Ce même député remarque alors que l'actuel compte 300 places, alors que le projet prévoit un P+R de seulement 200 places à long terme. M^{me} Brogi précise que le P+R qui va le remplacer n'est pas celui de ce projet de loi ; il comportera 450 places.

A la question d'un autre député de savoir si la commune craint une augmentation du trafic motorisé par rapport à l'élargissement de l'autoroute, M. Huguenin souligne que sa crainte ne porte pas sur l'autoroute, mais sur une autre infrastructure routière, le barreau des Abarois. Il souhaite encourager l'usage de la mobilité douce en créant de beaux espaces et une voie verte. Il affirme que multiplier ce type d'infrastructures encourage les habitants à passer à la mobilité douce.

Un député revient sur l'accord signé par le Conseil d'Etat avec les communes de Bernex et Confignon portant la mise en place de toutes les infrastructures avant l'arrivée de nouveaux habitants. M. Huguenin souligne que le principe cardinal est que lorsque les premiers habitants arrivent, ils puissent avoir le tram et la route. Ce député comprend que cela concerne uniquement les infrastructures routières, ce que confirme M. Huguenin. Le focus est porté sur les infrastructures de mobilité. Pour le tram, cela est sûr à 100%, mais c'est un peu plus compliqué pour la route. Concernant les autres infrastructures, le budget de la commune est serré : il va y avoir une dizaine d'années très difficiles. La commune va devoir être dans le rouge, car elle prévoit de nombreux investissements (crèches, écoles...). Cela représente quelques dizaines de millions. C'est un choix que fait le Conseil administratif d'accompagner le développement en investissant dans la pierre.

3. Audition des propriétaires de parcelles et de leurs mandataires

3.1 M^e Philippe Cottier, M^e Mélissa Palin, M. Patrick Pillet, M. Jean-Luc Girardet, M. Pascal Echard, M^{me} Dominique Echard, M^{me} Cécile Besson et M^e Robert Cramer, représentant ses mandants

Lors de la séance du 28 août 2019, les propriétaires concernés présentent leur situation respective.

M. Patrick Pillet est propriétaire d'une des parcelles et exerce une activité dans la construction, dans un bureau d'ingénieurs civils situé à Bernex. Il a acquis la parcelle à l'époque dans l'idée de développer son activité de constructeur sur ce terrain. Lui et ses voisins propriétaires de parcelles ont proposé de mettre la parcelle en droit de superficie.

M. Jean-Luc Girardet est propriétaire d'une parcelle acquise par ses parents en 1948. Il l'a cultivée jusqu'à la retraite. Le projet qui est en train d'être développé ne correspond pas à ce qu'il espérait.

M. Pascal Echard indique que sa parcelle est un bien familial depuis plus de 80 ans. Il souhaiterait qu'il lui reste quelque chose à cultiver. M^{me} Dominique Echard ajoute qu'il est dommage de perdre un bien pour un projet qui leur déplaît, considérant qu'il s'agit d'« un bout de patrimoine qui part ».

M^{me} Cécile Besson trouve difficile de se dire que les siens vont perdre leur parcelle. Il leur avait été promis autre chose.

M^e Mélissa Palin insiste sur le fait que ses clients sont très attachés à leur bien : beaucoup détiennent ces parcelles de leurs parents ou grands-parents. Ce qu'ils déplorent principalement, c'est le manque de concertation avec eux. Il

n'est pas correct de leur retirer leurs actifs sans leur demander leur avis. Ils ont sollicité d'être entendus et l'ont été il y a un an, mais il n'y a jamais eu de retour ni de réponse à leurs questions. Leur proposition est un droit de superficie. Lors de la réunion d'octobre 2018, ils ont évoqué des droits de superficie octroyés par des privés à l'Etat, notamment avec l'Université de Neuchâtel. Le droit de superficie est un sujet qui se développe de plus en plus et peut aussi se faire du privé à l'Etat.

M^e Philippe Cottier ajoute que dans le périmètre de la Goutte de Saint-Mathieu, un PLQ adopté en février 2019 a permis aux propriétaires de parcelles de valoriser leur terrain avec une zone 4B. Ses clients ne comprennent pas pourquoi il n'y a pas eu de concertation. Le PLQ était déjà en discussion au moment de leur rencontre avec M. Robyr, chef de projet, et il leur a alors été dit qu'il s'agissait de deux choses différentes. Ils ont fait des propositions et n'ont eu aucun retour. Leurs clients comprennent qu'une ville se développe et que des équipements publics sont nécessaires, mais ne peuvent pas accepter une expropriation pure et simple de leur seul patrimoine immobilier. Leur volonté est aussi de transmettre leur parcelle à leurs enfants ou leurs neveux. Il insiste sur cette possibilité de droit de superficie, mais si elle paraît juridiquement irréaliste, il est aussi possible d'imaginer de retravailler le plan pour avoir une bande en zone 4B pour faire le lien avec le PLQ d'à côté. Ce n'est pas la solution privilégiée de leurs clients, mais c'est une éventualité.

M^e Robert Cramer représente les frères Bocquet, Philippe et l'hoirie de Jacques. La parcelle 7365 est exploitée de façon agricole (moutons). Elle représente le seul bien de la famille, depuis des générations. La nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral fait que la fiscalité sur un terrain agricole déclassé à Genève tient compte du passage du patrimoine commercial au patrimoine privé, ce qui fait un impôt entre 50 et 60%. A 100 francs/m², cela signifie qu'il reste seulement 40 francs au propriétaire. La proposition d'un droit de superficie permettrait de rester dans une logique agricole : les propriétaires gagneraient le revenu du terrain, qui serait comme « cultivé ». L'Etat loue déjà des bâtiments à des privés. Il ajoute que la première fois qu'il a pris contact avec l'Etat, c'est dans un courrier du 14 mai 2013. Cela fait donc six ans que cette proposition du droit de superficie a été formulée et qu'une réponse n'a jamais été donnée. Il insiste pour qu'il soit ajouté dans le rapport que la commission demande à l'administration de s'occuper attentivement de ce dossier, en trouvant une solution qui passe soit par le droit de superficie, soit par des échanges ou d'autres propositions.

Questions des député-e-s

Un député demande à M^{me} Besson ce qu'elle entend par « il leur avait été promis autre chose ». M^{me} Besson répond que d'autres projets ont été en

discussion. M. Pillet explique que l'office d'urbanisme a été approché et que des discussions sur des projets ont eu lieu, puis tout a été arrêté avec la volonté d'un projet général sur Bernex. La commune défendait fortement un projet de pôle d'activités, afin d'avoir autre chose que des logements. Cela n'avait pas été « promis », mais ils ont participé aux discussions. Ils n'ont ensuite plus eu de nouvelles pendant des années, puis ont reçu l'information concernant la volonté d'y mettre des équipements d'utilité publique. Il constate que la démarche participative entre l'Etat et les privés est manifestement assez faible.

A la demande d'un député de recevoir le courrier de 2013 mentionné par M^e Cramer, il est répondu positivement et précisé que le département a fait savoir que l'audition qui a eu lieu en 2018, équivaut à une réponse à ce courrier.

Un député se demande sous quelle forme les propriétaires pensent octroyer un droit de superficie à l'Etat : en une seule entité ou chaque propriétaire individuellement ? M^e Cramer souligne qu'il y a une bonne entente entre les propriétaires et que ce sera sûrement fait au plus près des propositions de l'administration.

Ce même député remarque qu'ils ne sont en tout cas pas opposés au but visé par le projet et amènent des solutions. M^e Cottier confirme que ses clients ont conscience que le développement va se faire, mais ils ne souhaitent pas voir leur seul bien disparaître ainsi.

Une députée souhaite comprendre quels ont été les interlocuteurs dans ce projet et à quel niveau le projet a bloqué, selon eux. M^e Cottier répond qu'ils ne veulent pas mettre en cause le professionnalisme de l'Etat. Ils ont sollicité un rendez-vous qui a eu lieu en octobre 2018 avec M. Pierre Robyr, M^{me} Christine Brawand et M. Antoine Girasoli. Le département leur a dit que leur proposition était difficile à mettre en place, mais qu'il reviendrait vers eux. Finalement, il n'y a eu aucune réponse.

M^e Cramer mentionne un courrier du 18 mars 2013 du service des opérations foncières adressé par M. Jeff Rossier, négociateur, et M. Pierre Robyr, chef de projet, à ses mandants qui se réfère à une entrevue du 25 juin 2012 dans le cadre du Grand Projet du périmètre concerné. Il porte sur la possibilité d'un échange foncier sur la commune de Bernex de parcelles situées en zone agricole. Suite à ce courrier, M^e Cramer a fait savoir en date du 14 mai 2013 que cette proposition n'était pas satisfaisante, puisqu'il n'était plus question d'un échange mètre carré pour mètre carré, mais d'un échange de surface de terrain « à valeurs équivalentes ». Il a dès lors été répondu que les mandants étaient disposés à envisager un système de droit de superficie et que ceux-ci étaient dans l'attente de la détermination de la direction des grands projets.

Il y a eu un long silence jusqu'en 2018 et dans l'intervalle, les projets ont évolué pour aboutir à l'enquête publique. M^e Cramer a alors réitéré par courrier daté du 14 mai 2018, lors de l'enquête publique n° 1926, le souhait de ses mandants pour « qu'une solution soit trouvée laquelle pourrait résider en l'octroi par mes mandants d'un droit de superficie en faveur de l'Etat, ou alors en l'échange de droits à bâtir dans le secteur », sollicitant par-là même un échange avec le département sur cette proposition. Une séance a eu lieu le 2 octobre 2018 en présence notamment de M^e Cramer et de M^e Cottier. La direction des opérations foncières informe alors « que l'Etat n'entre en principe pas en matière pour un droit de superficie pour des ouvrages publics, conformément aux directives et pratiques actuelles du Conseil d'Etat qui doit notamment assurer une égalité de traitement entre les différents propriétaires impactés par des projets d'utilité publique sur le canton » et « que l'Etat de Genève n'est pas favorable à un échange de terrain sis aujourd'hui en zone agricole non constructible, quoique dévolu à un équipement public, avec un potentiel de train permettant de réaliser une opération immobilière ».⁶

M. Pillet relève que le déclassement par petits morceaux empêche la coordination. M^e Cottier explique qu'au lieu de faire un grand périmètre, cela a été fait par parties. La volonté de ses clients de pouvoir participer à l'élaboration d'un projet d'ensemble a été marquée depuis le début.

A la question d'un député portant sur la possibilité d'un échange de parcelles, M. Pillet répond que c'est le schéma des Cherpines : un système d'échanges pour correspondre aux volontés de chacun. Dans leur propre cas, ils ne peuvent pas avoir d'échange avec une zone agricole. Les choses n'ont pas été évoquées dans ce sens-là.

⁶ M^e Cramer a fait parvenir copie de ces échanges à la commission d'aménagement le 30 août 2019. Les dernières citations sont tirées du Procès-verbal GP Bernex du 2 octobre 2018, dont la rédaction est de M. Pierre Robyr. Les parties conviennent selon ce PV de solliciter le groupe de politique foncière pour une orientation sur quatre hypothèses :

1. L'achat par le canton selon les pratiques administratives usuelles soit, maximum 100 francs/m² dans le cadre d'une négociation de gré à gré.
2. L'échange entre propriétaires avec l'Etat sur fond agricole ; mètre carré pour mètre carré.
3. L'échange entre propriétaires avec l'Etat sur zone à bâtir entre ZEP (100 francs/m² maximum) et ZD3 (450 francs/m² à valeur comparativement soutenable).
4. La location longue durée sous forme d'un droit distinct et permanent de superficie.

Une députée comprend de ces échanges que leur proposition est le droit de superficie, mais elle les interroge par rapport au déclassement. Elle leur demande s'ils souhaiteraient que la commission vote le déclassement et encourage le département à travailler avec eux, ou qu'elle refuse le déclassement pour rester en zone agricole et attendre de trouver des solutions. M^e Cramer répond qu'ils ne sont pas dans une logique de bras de fer. Ils souhaiteraient trouver de bonnes solutions et ne pas trop y perdre.

M^e Cottier ajoute que s'il n'y a pas de discussion sérieuse avec l'Etat, l'opposition se poursuivra jusqu'à ce qu'ils soient écoutés. Si l'Etat propose une solution qui permet de valoriser les parcelles, ils sont tout à fait prêts.

Un député demande combien de mètres carrés représentent les parcelles concernées par rapport à la totalité du périmètre, soit 44 631 m². M^e Cottier répond qu'au total, cela représente environ 20 000 m².

Un député s'interroge sur la position des auditionnés en 2016, à l'étape des plans directeurs de quartier. M. Pillet souligne que le plan directeur de quartier est un contrat entre l'Etat et les communes. Il n'y a donc pas de raison d'être entendus au niveau du plan directeur de quartier. Sur le principe, ils n'ont aucun problème avec le développement de Bernex.

Un député remarque encore qu'il est question dans le plan directeur de quartier d'équipements à haute valeur ajoutée. M^e Cottier répond qu'ils ont vu cela à l'époque et ne se sont donc pas inquiétés.

Un député demande s'il y a eu concertation avec la commune. M. Pillet répond négativement.

Un député précise que si la commission décide de déclasser, le terrain sera à 100 francs/m². Sinon, en restant en zone agricole, c'est à 8 francs/m². M^e Cramer souligne que la vraie valeur est à 40 francs, en raison de la fiscalité.

Un député rappelle enfin l'art.2 sur l'*Utilité publique*, qui dit que l'acquisition peut être poursuivie par voie d'expropriation. Si cela va dans le sens des propriétaires, cela n'est pas un problème, mais dans le cas contraire, cela peut en être un.

Suite à une demande d'un député lors de cette même audition quant à des projets initiés par leurs mandants avant la procédure de MZ, M^e Cottier et M^e Palin ont fait parvenir en date du 18 septembre 2019 une réponse écrite en mentionnant notamment la demande de renseignements (DR) 17 785 « portant sur la construction d'immeubles de logements et d'activités administratives et artisanales, d'un centre commercial et d'équipements publics et sportifs » déposée le 25 novembre 2005. La DR envisageait la construction de plus de 75 000 m² de surface brute de plancher, avec un coefficient d'utilisation du sol de 1.0. Le département a répondu défavorablement à la DR au motif que « le

secteur de Bernex-Est a été identifié dans le plan directeur cantonal comme un périmètre d'aménagement coordonné (PAC), dont le développement doit être établi sur la base d'études pluridisciplinaires coordonnées par la direction de l'aménagement du territoire, conformément aux décisions prises par le Conseil d'Etat le 28 novembre 2005 ». Le courrier réitère également la demande d'une compensation acceptable telle exposée lors de l'audition.

3.2 M^e Romain Jordan représentant ses mandants : CG Agencements SA et conjoints Graziano, ainsi que M. Lucien Gamba et M^{me} Marianne Gamba

M^e Romain Jordan a rencontré les époux Gamba il y a près de 7 ans ; leur volonté est de faire le moins de procédures possible. Ils ont rencontré M. Pierre Robyr, chef de projet à l'OU/DT. Le temps a passé, ses clients ont attendu des nouvelles, puis le projet de loi a été annoncé. Ils tentent aujourd'hui de trouver une solution. Leur proposition est de prolonger la zone 4B pour ménager les intérêts de tous et déclasser le reste.

M. Lucien Gamba ajoute être sur place depuis 40 ans. Il a été question à un moment de développer sur la Goutte un projet d'université et de cité universitaire. Du jour au lendemain, il n'y a plus eu de dialogue possible. D'où le sentiment d'avoir été traités, sa famille et lui, comme un dossier et non comme des personnes habitant là depuis 40 ans. Les propositions formulées à M. Robyr donnent la possibilité de réaliser le cycle d'orientation et le centre de formation, tout en conservant une partie en zone 4B, comme sur le terrain juste à côté. Aujourd'hui, on se situe à côté de la desserte de l'autoroute et on veut construire un cycle à proximité d'une césure qui n'était pas là il y a 40 ans. Il pourrait être envisagé de la couvrir et d'y construire le cycle, et ainsi de ne pas avoir les polluants. L'idée est d'être constructif pour tout le monde. Il a l'impression que les concernés ne sont pas considérés et qu'ils ne comptent pas.

Questions des député-e-s

Une députée demande s'il y a eu des échanges de correspondance avec le département. M^e Jordan confirme qu'il y a eu des échanges, notamment avec M. Hodgers, conseiller d'Etat. Toutefois, ils n'ont jamais reçu de réponse concrète. L'idée est de ménager les intérêts de tout le monde. Ses clients ont toujours été ouverts au dialogue et ont réfléchi à plusieurs solutions réalisables. M. Gamba ajoute que l'une des propositions était notamment de surélever ou élargir pour être dans la même texture que les voisins.

Un député aimerait savoir comment les auditionnés verraient l'extension en zone 4B. M^e Jordan répond qu'un schéma a été fait. Ce même député demande ce qui a été fait concernant la couverture autoroutière. M^e Jordan

répond qu'ils sont allés voir le Conseil administratif, qui a eu comme eux beaucoup de contacts, mais peu de résultats concrets. Ce même député encore demande si la cession d'un bout de terrain à l'Est qu'ils ont dû faire était conséquente. M^{me} Marianne Gamba répond que cela représentait 500 m².

A la question portant sur la dimension de leur parcelle, M^{me} Gamba répond qu'elle fait 3700 m² actuellement et 4200 à l'origine.

Un député demande si ce qui est souhaité principalement est qu'une partie de la parcelle soit intégrée à la zone 4B contiguë, ce que confirme M. Gamba. S'agissant de la question de la couverture, M. Gamba explique que l'argument du département est que s'ils restent là, le cycle ne peut pas être construit. La couverture permettrait de créer de la place et ainsi de construire le cycle⁷.

Un député demande quels sont les trois bâtiments sur la parcelle 7389. M. Gamba répond qu'il s'agit de leur maison, d'un garage et d'un petit hangar.

A la question de savoir si les auditionnés ont connaissance de la proposition des autres opposants, M^e Jordan répond qu'ils examinent toutes les propositions et ne demandent qu'à discuter. Ce même député l'interroge au sujet d'un éventuel échange de parcelles. M^e Jordan souligne que c'est une possibilité, mais que c'est très difficile, tout au plus ce serait un appartement à 5-10 minutes de leur parcelle. Ce député encore demande si, selon l'évolution du dossier, le droit de superficie pourrait également les intéresser. M. Gamba a l'impression qu'on s'attache plus à une géométrie qu'à des individus. On lui a en effet répondu qu'avec son idée, le périmètre ne formerait plus une goutte. M^e Jordan ajoute que le droit de superficie serait possible, mais que ce n'est pas la solution privilégiée par ses clients.

4. Première discussion de la commission et poursuite des travaux

A la suite de ces premières auditions, la présidente de la commission signale au département que le manque de concertation est étonnant. M. Ferretti, en sa qualité de directeur général de l'OU, suggère d'entendre

⁷ M^e Jordan a fait parvenir à la commission d'aménagement copie du courrier adressé en date du 14 mai 2108 au département portant sur les observations formulées lors de l'enquête publique 1926. Un plan en annexe propose « une zone mixte à prédominance d'utilité publique (art. 19 al. 7 LaLAT), permettant, compte tenu de la configuration parcellaire en cause, de préserver l'affectation d'habitation d'une partie de la parcelle (ouest) et de permettre pour le surplus (est) la création d'équipements publics ». La question de la couverture des installations routières génératrices du risque, est par ailleurs évoquée, pour permettre « à l'Etat, en manque de terrain, d'acquérir une surface qu'elle ne possède pas présentement où elle pourrait placer des installations d'utilité publique ».

M. Pierre Robyr, chef de projet, qui pourra faire part de certains éléments. Il y a des raisons pour lesquelles des informations n'ont pas été communiquées.

Un député d'EAG estime que ce sont des situations contraignantes, car il faut construire des écoles. Il trouve incohérent de payer un droit de superficie pour des écoles qui coûtent déjà beaucoup. Il s'agit donc d'essayer de réduire les coûts au maximum.

A l'unanimité de la commission, l'audition de M. Robyr est acceptée.

M. Ferretti suggère ensuite que la commission auditionne la direction des opérations foncières. La commission accepte cette proposition à l'unanimité.

Lors de la séance du 11 septembre 2019, la présidente de la commission rappelle que la commission a notamment reçu des courriers de M^c Cramer et de M^c Jordan, dont la teneur est intégrée au présent rapport de commission (cf. *Chapitre 3*).

5. Précisions du département du territoire

5.1 Audition de M. Pierre Robyr, chef de projet, direction du développement urbain (DDU) – secteur Drize-Lac, et de M^{me} Magali Brogi, cheffe de projet, direction du développement urbain (DDU) – secteur Drize-Rhône, office de l'urbanisme (OU), département du territoire (DT)

Lors de la séance du 18 septembre 2019, M. Pierre Robyr explique qu'il a quitté le Grand Projet (GP) Bernex, repris par M^{me} Brogi. Il s'est occupé du projet depuis son origine en octobre 2011 jusqu'en juin 2019. Le GP Bernex a connu 2 grandes étapes : l'ère avant et l'ère après les PACA et le projet d'agglomération. En 2005 et 2007, des études ont été entamées sur le secteur. Elles ont permis de développer un plan directeur de quartier qui est allé jusqu'au stade de l'instruction et de la consultation publique et qui s'est arrêté, car il y a eu un projet d'agglomération bien plus large sur ce couloir, avec la nouvelle stratégie des pôles régionaux. Du petit périmètre Bernex Est, sont survenus les PACA qui ont élargi le spectre. La Goutte de St-Mathieu a toujours été connotée comme un élément emblématique sur lequel mettre un programme particulier, parce qu'avec la césure verte, cela permet de marquer l'entrée du futur pôle régional. Une démarche de plan guide est alors entamée, et le résultat de ce plan guide est qu'en mai 2012-2013, des quartiers à dominante logements, services et activités, et grands équipements (idée d'université, « ville du savoir ») sont prévus. Cela a été communiqué, contesté, critiqué : il y a eu des articles dans les journaux, des tables rondes, des présentations publiques, des tous-ménages, etc. pour expliquer les enjeux du projet.

Dès 2011, l'idée était de tester un programme, ce qui a permis de travailler à la définition du plan guide et de réaliser une maquette qui a été amenée dans chaque exposition. Plusieurs expositions et séances d'information ont en effet eu lieu. Pour accompagner l'exposition, un travail a été initié avec l'HEPIA pour réaliser un film d'animation : il s'agit d'une modélisation de Bernex où apparaît le projet de développement (qui se terminerait en 2072) dans lequel s'inscrivait l'université.

L'Etat possède peu de terrains au sein du périmètre. Il a donc fallu expliquer la démarche aux propriétaires, notamment lors de tables rondes avec présentation de la maquette. Des démarches foncières ont également été entreprises avec les agriculteurs. Un groupe agricole qui perdure encore aujourd'hui a été formé. Le parc agro-urbain est en construction. Par ailleurs, la commune de Bernex, sur son site internet, annonce un projet de campus universitaire. On y trouve aussi le PV de la séance avec les propriétaires. Tout ce travail est inscrit et validé dans le PDCn 2030, et plus particulièrement dans la fiche GP Bernex ; l'équipement sur la Goutte de St-Mathieu est inscrit sur la carte et dans la littérature.

En 2014-2015, le plan directeur de quartier est présenté. On y retrouve le parc agro-urbain, la première étape du déclassement de Bernex et les grandes fonctions de la ville. Le plan direction de quartier inscrit 2 fiches particulières ; la première explique comment asseoir le rôle de pôle régional : y mettre un secteur consacré à la formation. La deuxième est la fiche sur la programmation qui mentionne des secteurs voués aux futurs équipements publics : la Goutte et un autre secteur pour une école communale, nécessaire dès que les 1200 premiers logements auront été dépassés. Enfin, une dernière étude a été réalisée en 2017 pour renforcer la façade urbaine consacrée à des équipements publics en se servant de l'existant. Il y a également un projet d'EMS, de centre de formation et de nouvelle salle communale. Cela a permis de déclencher les modifications de zones de Vailly et Bernex-Est, mais pas celui de la Goutte, car le Conseil d'Etat et la commune de Bernex ont estimé qu'il était bon de vouloir une université, mais qu'elle n'était pas avérée à ce stade. Il y a donc eu deux ans pour consolider cette programmation. Deux démarches ont été conduites en parallèle : un travail auprès de la délégation cantonale qui s'occupe des grands équipements publics, et une étude avec la société Wüest & Partner pour trouver une affectation complémentaire.

Il y a également eu le temps de l'étude de faisabilité. Des études de risque ont été menées. La création de la nouvelle route a été mise à profit pour changer l'itinéraire de l'axe OPAM. Tout risque OPAM a été enlevé sur la route de Chancy. Emprunter la bretelle a conduit à l'impossibilité de mettre les élèves du cycle sur 50 m. L'étude de risque a été également transmise aux

propriétaires. En parallèle, l'OCBA a travaillé sur une demande de crédit d'étude, puis de crédit d'ouvrage pour réaliser l'école. Il a alors été décidé de travailler en parallèle et d'avancer en même temps sur la MZ et sur la demande de crédit, qui est conséquente (près de 16 millions de crédit d'étude, 19 millions avec les frais internes, pour un projet de 230 millions). Par ailleurs, les propriétaires ont écrit à M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, qui les a auditionnés. Ce dernier a confirmé que, dès lors qu'il y a un intérêt public manifeste à construire cette école, il faudra reloger les propriétaires, car rester sur ce terrain paraît difficile. Depuis, de nombreux échanges de courriels où il est demandé de faire expertiser les biens afin de pouvoir émettre des propositions de remplacement, ont eu lieu. Pour ces gens, accepter une expertise revient à accepter de partir ; il n'y a donc pour l'instant aucune réponse positive.

Quant à la proposition d'enterrement de l'autoroute, des dessins ont été faits ; il y a la possibilité de descendre, mais le tronçon représenterait 70 millions de francs de surcoût pour une villa estimée à environ 2,2 millions de francs. Concernant la zone 4, M. Robyr a pu présenter un schéma où les 50 mètres inconstructibles OPAM sont soustraits. Il y propose une largeur de zone 4B correspondant au maintien du foncier du couple Gamba. Pour le projet d'école, il resterait un triangle sur le plan, qui nécessiterait de superposer de nombreux étages. Quant à la zone bois et forêts, un levé a été fait en 2009 avec une correction en 2010. La partie boisée a fait l'objet d'un constat de nature forestière. Ce levé a été reporté. Enfin, sur l'utilité publique, il renvoie la commission à ce qu'elle avait vu concernant la modification de zones de Bernex Est. La Confédération demande dans l'article 15 de la LAT de s'assurer de la disponibilité foncière pour ne pas déclasser de la zone agricole porteuse de surfaces d'assolement sans être en capacité de la valoriser.

Questions des député-e-s

Un député indique que la commission a reçu de nombreux opposants ainsi que leurs avocats. Ce qui ressort de leurs auditions, c'est que ces opposants comprennent qu'il s'agit d'un projet important et qu'ils ont des propositions. Le droit de superficie paraît faire le consensus parmi eux. Il pourrait être une solution pour ne pas ralentir le processus. Leur courrier n'a jamais reçu de réponse et ces propriétaires ont dû attendre 2018 pour rencontrer le département. Il trouve cette manière de faire étrange et demande ce que M. Robyr pense de leurs propositions. M. Robyr répond qu'il faut tout d'abord distinguer la proposition de M^e Cramer, représentant M. Pillet, et celle des époux Gamba. Pour ces derniers, la question du droit de superficie arrive comme tout dernier recours seulement. L'idée était de pouvoir proposer au couple Gamba un appartement dans un immeuble, où M. Pillet serait

l'opérateur et où M. Gamba pourrait également avoir son cabinet. Les autres opposants ont fait des propositions différentes. Il n'a pas été répondu à leur courrier, car la proposition qui y est faite, bouscule les pratiques de l'Etat et après plusieurs recherches, la réalité s'est imposée qu'il était difficile d'instrumenter à cet endroit un droit de superficie. Le dialogue n'est pas rompu. A Neuchâtel, l'école de l'Arc a été bâtie sur un DDP. Cela ne se pratique pas à Genève. Il y a eu un cas à Genève d'une propriétaire qui a loué son terrain pour un EMS, mais c'était un EMS privé.

Ce même député insiste sur le fait qu'il y a ici des propositions de la part des opposants, alors que d'habitude les opposants résistent fermement, sans proposition. Cela inquiète la commission que ce scénario n'ait pas été étudié avec les opposants. M. Robyr répond que l'OCLPF se met à travailler dès que le dossier est consolidé, notamment avec une modification de zones et un crédit d'étude. La pratique actuelle fait que l'élément déclencheur correspond à une décision de la part du Grand Conseil.

Une députée s'intéresse à la question de la couverture de l'autoroute. Compte tenu de l'étroitesse du territoire genevois, il est difficile de placer les activités souhaitées. Si la bretelle autoroutière est couverte, il n'y a plus besoin d'avoir la bande de protection, ce qui ferait gagner 50 mètres. Elle demande dans quelle mesure on pourrait construire au-dessus. La traversée couverte de Vésenaz a coûté dans les 68,5 millions, ce qui serait donc environ les mêmes montants. M. Robyr répond que l'idée du Grand Projet de Bernex est de dépasser la temporalité immédiate. Une projection jusqu'en 2072 a été réalisée. C'est une vision sur le long terme pour éviter un endettement trop important de la commune de Bernex. En 2072, les pratiques pour l'OPAM seront sans doute modifiées. Le transport individuel motorisé sera sûrement différent, sans essence. La bretelle autoroutière, en étant déclassée, perd son statut autoroutier et passe à 50 km/h plutôt que 90. On y installerait des vélos (circulation pour les étudiants) et un piquage pour entrer dans Bernex en se servant de la bretelle. Si la bretelle est couverte, cela va faire comme à Palexpo, avec le tunnel. Ici, le pari est pris d'être à l'air libre. A côté, il y a un parc agro-urbain, un poumon de nature. Il y a de l'activité agricole. La question est de savoir si cela a du sens d'installer cela sur une tranchée couverte. Ici, il s'agit de parier sur un investissement durable le plus léger possible. Il y aura l'intégralité du P+R et les pistes de course de l'école. Personnellement, il n'est pas convaincu que couvrir les routes pour cacher les voitures est la bonne solution.

Cette même députée demande combien de surface serait gagnée si la route était couverte. M. Robyr répond que la largeur de la route (environ 22 mètres) serait gagnée. Sur la sortie d'autoroute, il ne peut pas gagner de surface. M^{me} Brogi ajoute que le projet de l'OFROU d'un 3^e tunnel autoroutier

complexifie techniquement la possibilité de couvrir cette partie. Le 3^e tunnel se situe dans le parc agro-urbain.

Un député comprend que M. Robyr tente d'inciter la commission à prendre une décision. La décision qu'elle pourrait prendre pour aider le département à discuter avec les opposants serait de voter le projet de loi en supprimant la clause d'utilité publique. Avant d'en arriver là, il évoque la possibilité d'arrêter d'étudier ce projet de loi en attendant que les services de l'Etat discutent avec les opposants pour trouver une solution qui permette de gagner du temps. M. Robyr pense que le Grand Conseil est souverain quant au vote. Il y a deux deadlines à assurer pour ce projet : d'une part, le DIP a un besoin urgent d'un nouveau cycle d'orientation. D'autre part, l'article 15, pour donner des gages à la Confédération. Supprimer la clause d'utilité publique lui paraît être une mauvaise idée. La commission pourra demander à M. Vinh Dao, directeur de la direction de la planification et des opérations foncières (DPOF) de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) si une évolution des pratiques administratives peut être envisagée.

Une députée revient sur le fait que les opposants ont ici des propositions et sont d'accord de participer au développement. Ces personnes ont l'impression d'avoir passé beaucoup de temps à négocier et se sentent lésées à la fin du processus, avec peu de possibilités de se reconvertir. Elle souhaiterait savoir jusqu'où va leur pouvoir de négociation, qui peut reprendre les discussions, ou si ces personnes les ont mal compris. Il est important de lever cette ambiguïté, car les opposants ont le sentiment d'être grugés. M. Robyr explique que M. Bocquet, ancien fonctionnaire, a acheté des moutons pour sa retraite. Il n'est pas agriculteur ; il exerce « des pratiques agricoles » selon son avocat. Il y a des gens au sud du territoire qui n'ont pas consulté l'Etat. Il y a aussi M. Pillet, qui n'est pas agriculteur, mais un opérateur avec lequel le canton travaille fréquemment. Il y a enfin le couple Gamba, qui souhaite à tout prix rester. En 2005, il y a une valorisation avec des droits à bâtir. A partir de 2010, le projet d'équipement public. Il entend la frustration des propriétaires. Le chef du département de l'époque était Robert Cramer, qui aujourd'hui se retrouve face à eux. La question cruciale reste celle de la compétence. Ils sont allés jusqu'au bout de la politique foncière cantonale. La pratique genevoise ne peut pas continuellement changer. M^{me} Brogi précise qu'à ce stade-là, les négociations n'incombent pas à l'office de l'urbanisme, mais à la DPOF.

5.2 Audition de M. Vinh Dao, directeur de la planification et des opérations foncières (DPOF), office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), DT

M. Vinh Dao rappelle que son service a pour mission de mettre en œuvre le PDCn sur le plan foncier, acquérir les terrains dont l'Etat a besoin pour des équipements publics (écoles, trams, pénitenciers, etc.). Dans ce projet, il s'agit d'une opération ordinaire pour le service ; déclasser une zone pour de l'équipement public, c'est un processus historique que l'Etat a pratiqué depuis longtemps. Les procédures sont connues, partagées, mais il y a toujours des situations particulières. Dans le cadre de ce processus, le service intervient auprès des propriétaires. La direction est prestataire de services pour les autres directions de projet de l'Etat. On ne peut pas acheter de terrains tant qu'il n'y a pas de déclassement ni d'argent. Il y a néanmoins du travail en amont : les prestations offertes sont plutôt de conseil et d'expertise, ainsi qu'un premier accompagnement des propriétaires pour expliquer le cadre légal et administratif, les conditions qui seraient appliquées si le déclassement est adopté et le crédit d'ouvrage voté. Des scénarios sont imaginés et des solutions, dessinées, mais tant que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat n'ont pas voté les dispositifs, il n'y a pas de solutions concrètes.

Questions des député-e-s

Un député aimerait des précisions au sujet des rencontres et des négociations en amont avec les propriétaires. M. Dao répond que le service a été sollicité de manière directe et indirecte. Les propriétaires sont très différents, avec des intérêts différents. Il y a des propriétaires agriculteurs, exploitants, d'autres promoteurs, d'autres enfin successoraux, qui ne sont plus agriculteurs mais qui ont hérité d'un terrain d'agriculture. Cela génère des attentes et des demandes différenciées. Il y a aussi le couple Gamba, pour qui il s'agit de son lieu de vie. Le service témoigne de beaucoup d'écoute, en particulier pour ceux qui ont leur lieu de vie et leur outil de travail sur le terrain. Les époux Gamba ont été reçus plusieurs fois, notamment avec M. Hodgers, puis les discussions se sont arrêtées au bout d'un moment, car le couple a cessé de voir le département. Il a été essayé d'expliquer aux époux Gaba que l'OBA ne voyait pas de possibilité de ne pas détruire leur maison, tout comme de leur proposer de travailler sur un objet de remplacement, ce qui nécessitait une expertise de leur maison, ce qu'ils ont refusé.

Les propriétaires Bocquet et Pillet sont dans une logique de droit de superficie. Les réponses leur ont été données : l'Etat n'a pas d'intérêt à être superficière de privés. Cela représente des complications techniques. Les équipements publics sont déjà des charges pour les collectivités publiques et elles ne vont pas remplacer une charge d'acquisition par une charge de rente.

Pour les propriétaires agriculteurs, cela a été traité dans le cadre du Grand Projet de Bernex. Il y a eu une séance publique en 2016 sous l'égide d'AgriGenève, qui s'était manifesté en raison du fort impact du projet sur la zone agricole, pour discuter de la question des terrains de remplacement. Il fallait que les demandes soient coordonnées et cohérentes. L'objectif était que quelqu'un, en l'occurrence AgriGenève, fasse le « secrétariat », pour éviter que les agriculteurs ne se retrouvent en concurrence les uns contre les autres pour les échanges de terrain. Étonnamment, aucune demande n'a été reçue. Des demandes d'échange foncier sont toujours attendues. L'exercice a été renouvelé dans le cadre du projet des Abarois. Depuis 2018, l'Etat a redit sa position sur les conditions d'échange foncier quand il y a une demande d'échange entre un terrain agricole de l'Etat et un agriculteur, et sur le fait que l'Etat n'entend pas entrer en matière quant à l'idée d'être superficière d'un privé.

Ce même député se souvient que le Grand Conseil avait supprimé la clause d'utilité publique sur un autre projet de déclassement. Les opposants font ici des propositions. S'ils ne sont pas entendus et continuent à s'opposer, ils vont faire recours et cela va prolonger le processus de plusieurs années. Il demande quand était la dernière fois qu'une propriété a été expropriée à Genève. M. Dao répond que, de mémoire, dans tous les projets, il y a toujours un propriétaire qui remet en cause le bien-fondé du projet, ce qui conduit à l'expropriation. La procédure est parfois enclenchée sans aboutir à une expropriation, ayant fait comprendre au propriétaire que le projet allait se réaliser. L'Etat ne peut pas se faire d'argent avec des équipements publics, la valeur est nulle. L'Etat comprend l'attachement des propriétaires à leur bien et fait tout ce qu'il peut pour les accompagner, mais en termes financiers, il n'y a jamais de spoliation. La décision de justice estime le bien ; la loi le prévoit ainsi.

Ce député encore en conclut qu'il y a donc extrêmement peu d'expropriations. Si les propriétaires maintiennent leur opposition, la procédure sera très longue. Il suggère que le processus en amont pourrait être complété pour trouver une solution qui conviendrait aux propriétaires et permettrait de construire rapidement l'équipement public. M. Dao répond qu'il est aussi question de la stabilité des décisions prises. Au départ, tout le monde s'oppose forcément. Il y a aussi une forme de déni ; les propriétaires ont tous l'espoir que le projet ne se fera finalement pas chez eux. Par la succession des décisions, un opposant disparaît à chaque étape. Lui-même n'est pas pessimiste en voyant aujourd'hui que la moitié des propriétaires s'opposent : si la procédure se poursuit, certains vont comprendre que le destin est figé. Il faut aussi garantir une égalité de traitement aux propriétaires. Les mêmes discussions ont eu lieu avec le parc agro-urbain, et aujourd'hui tout est acheté,

sans avoir eu recours à l'expropriation. Si le déclassement est voté, il y aura des discussions, des expertises. Le projet est souhaité et a cette taille-là, car il doit avoir cette taille-là. Sur la modification de zone de Bernex Nord, un propriétaire a dit qu'il acceptait les 100 francs, mais refusait que quelqu'un touche un franc de plus. L'égalité de traitement est la ligne de conduite primordiale ; elle est acceptable et défendable. Il est dans l'intérêt public de maintenir une ligne cohérente.

Une députée se demande comment faire aboutir les négociations. Ici, les propriétaires ne sont pas des opposants fermes au projet. Elle demande s'il y aurait la possibilité de mener une négociation plus large ; le déclassement concerne une partie d'un grand projet. Les propriétaires concernés par la zone d'équipement public pourraient estimer qu'ils n'ont pas de chance, par comparaison à leurs voisins. Elle évoque l'exemple de Cointrin : M. Tschudi, conseiller administratif, s'était battu pour que les propriétaires tombant sous la zone d'équipement public puissent espérer autant que leurs voisins. Cela a fonctionné. Elle demande si une réflexion dans ce sens serait encore possible.

M. Dao répond qu'au stade où en est le Grand Projet de Bernex, cela lui paraît un peu tard. Le dispositif de reprendre des droits à bâtir en zone d'équipement public a le désavantage d'être dépendant d'un autre propriétaire. En termes de priorité, s'il y a vraiment besoin d'équipement public et que l'on souhaite s'assurer la maîtrise foncière, il faut éviter les dossiers croisés.

Cette même députée revient sur le fait que les négociations ont été interrompues. Elle demande s'il est envisageable que le département rencontre à nouveau les opposants pour reprendre la discussion. M. Dao répond que son service est ouvert à la discussion. La direction est prestataire de services, en coordination avec l'OU et l'OCBA. Il part de l'idée que le projet va se faire et qu'il va falloir trouver une maison de remplacement pour les époux Gamba. Son service est prêt à discuter avec les agriculteurs aussi. Cela sera plus difficile avec les propriétaires non exploitants, qui n'ont pas le droit d'être propriétaires en zone agricole ; ils peuvent donc difficilement se voir offrir autre chose. Ils l'ont compris, puisqu'ils proposent un droit de superficie.

Un député aimerait connaître la marge de manœuvre par rapport aux négociations. M. Dao répond que cela est différent selon le type de propriétaires. Pour les propriétaires qui utilisent les parcelles et ceux qui y ont un lieu de vie, là il y a une marge de manœuvre. Pour les propriétaires qui attendaient une zone de développement 3 et ont une zone d'équipement public, il y a peu de marge de manœuvre. Il faut qu'ils réalisent qu'ils passent d'une zone à 8 francs à une zone à 100 francs. Ils renoncent à un enrichissement supplémentaire, mais cela représente déjà une plus-value. Il comprend la

déception du propriétaire qui n'est pas du bon côté de la ligne, mais l'expérience montre que ces 100 francs rencontrent l'adhésion en finalité.

Ce même député rappelle qu'ils ne reçoivent pas vraiment 100 francs, mais plutôt 40 francs. L'argument financier a été mis en avant par les opposants. M. Dao répond que cela concerne les propriétaires exploitants. La règle a changé pour eux ; ils ne vont plus bénéficier d'une exonération.

6. Suspension des travaux de commission pour le temps de la négociation et éléments complémentaires

A la suite des auditions du 18 septembre 2019, une discussion s'ouvre sur la possibilité de geler le projet de loi.

Un député DC pense que le gel est une possibilité, mais il ne va rien amener. La question est de savoir s'il y a encore une possibilité de négocier avec les propriétaires. Si la commission accepte la modification de zones, les propriétaires feront opposition et cela prendra beaucoup d'années.

Une députée PLR explique que son groupe est emprunté sur la question de suspendre le projet de loi. S'il y a possibilité de trouver un accord, cela fait gagner du temps, car on évite un recours. Or, il y a beaucoup de propriétaires et il faudrait que l'accord soit ratifié par tous. Il y a une volonté d'avancer sur ce projet. S'il y a une suspension, il faut clairement la limiter dans le temps en donnant un délai clair. Il n'y a en tout cas pas le souhait d'enliser ce projet ; il y a un vrai intérêt public à construire une école.

Une députée S ajoute que, plutôt qu'un gel, il s'agit de donner une chance à ce qu'il y ait le moins d'oppositions possibles. La commission pourrait se mettre d'accord pour inciter les partenaires à se rencontrer. Il faudrait ainsi fixer un délai raisonnable pour une décision de la commission.

Un député Ve approuve la proposition S. Cela laisserait le temps de négocier. Il s'agit d'un bon projet, prioritaire pour Genève. Lui-même est favorable à laisser le temps au département pour trouver une solution dans un délai raisonnable.

Un député UDC estime que les négociations se font entre deux parties et prennent le temps qu'il faut. La commission ne peut pas imposer un délai. Il est opposé au déclassement, car il a l'impression d'être mis devant le fait accompli. Il y a eu beaucoup de déclassements à Bernex et aucun équipement public n'a été mis dans ce qui a déjà été déclassé. Il ne va pas s'opposer formellement au gel du projet, mais trouve absurde de parler de délai raisonnable.

La députée S précise qu'il est question de délai raisonnable pour fixer une limite dans les négociations. Le délai permet de faire avancer les négociations en les limitant dans le temps. Une députée PLR suggère la fin de l'année. Un député S va dans le même sens.

Le principe du gel avec un délai à la fin de l'année 2019 est admis par la commission, ce qui est encore confirmé lors de la séance du 16 octobre 2019 où il est rappelé que l'examen du projet de loi est suspendu jusqu'en décembre 2019 pour que le département puisse discuter avec les opposants.

En ce qui concerne les compléments d'information reçus, lors de la séance du 25 septembre 2019, la présidente attire l'attention de la commission sur le courrier adressé par M^e Cottier et M^e Palin le 18 septembre 2019 (cf. *Chapitre 3*). Lors de la séance du 5 février 2020, la présidente mentionne les procès-verbaux des rencontres qui ont lieu en novembre 2018 entre d'une part, l'OCPL, l'OU et l'OCBA et d'autre part, les différents propriétaires et leurs mandataires. Ces éléments seront repris lors de l'audition du 27 mai 2020.

7. Point de situation : audition de M. Vinh Dao, directeur de la DPOF, OCLPF, DT, de M^{me} Magali Brogi, cheffe de projet, DDU/OU, DT, et de M. Antoine Girasoli, chef de projets, OCBA, DI

Lors de la séance du 27 mai 2020, M. Dao rappelle que la commission avait demandé au département de discuter à nouveau avec les propriétaires. Les PV de ces rencontres ont été transmis à la commission en janvier 2020. La liste des propriétaires et des personnes rencontrées est disponible : seuls cinq propriétaires étaient présents, mais tous les conseillers juridiques des opposants étaient là.

Pour résumer les discussions, l'ensemble des personnes présentes ont fait savoir qu'elles n'étaient pas opposées au projet en tant que tel, sur son fondement. A une certaine époque, il leur avait été dit qu'il y aurait des droits à bâtir sur une partie de la zone ; les opposants sont revenus sur cette question-là. La grande partie de leur frustration est liée au revirement de position sur cette zone qui a été extraite de la zone de développement et se trouve maintenant dans un projet de zone ordinaire affectée à de l'équipement public. Cela a été une discussion agréable, sans animosité. Il faut distinguer différents types de propriétaires : le propriétaire agriculteur, le propriétaire habitant, le propriétaire non-agriculteur, qui n'exploite pas mais a hérité du domaine agricole, et le propriétaire promoteur. Ces profils créent des attentes par type : le propriétaire agriculteur veut garder de la terre ; le propriétaire habitant veut rester sur place ; le non-agriculteur veut valoriser davantage et obtenir plus que les 100 francs de l'équipement public, et le propriétaire

promoteur cherche à construire. Un travail de hiérarchisation des doléances des uns et des autres a été effectué.

Des propriétaires ont le souhait d'octroyer un DDP à l'Etat de Genève, ce à quoi l'Etat est plutôt défavorable ; il ne souhaite pas être superficiaire de propriétaires privés. Cela est compliqué techniquement ; il est difficile de déterminer une rente, comme il s'agit d'équipement public, qui n'a pas de rendement. M. Bocquet était remonté sur la question fiscale : en tant que seul propriétaire exploitant, il estime qu'il est en inégalité de traitement par rapport aux autres propriétaires non exploitants, relativement à la décision fédérale sur la fin de l'exonération des propriétaires exploitants. Idéalement, il aimerait un bien d'échange, et s'il n'y en a pas, il pourrait entrer en matière pour 100 francs nets. Les époux Gamba veulent déplacer le projet sur l'autoroute en couvrant l'autoroute. L'Etat reste dans une logique d'échange pour leur trouver un autre bien. Les époux Gamba restent persuadés que le projet ne se fera pas et ont refusé une expertise de leur maison. Les propriétaires non-agriculteurs restent sur l'idée de mieux valoriser. Les avocats ont proposé que l'Etat fasse une offre de rachat financière et M. Girardet a dit qu'il serait prêt à entrer en matière avec ce montant. Enfin, le propriétaire promoteur voulait soit une autre parcelle constructible, soit se voir octroyer un DDP sur une parcelle de l'Etat. L'Etat n'est pas contre, mais cela n'est pas dans la logique de l'indemnisation telle qu'elle est définie dans ce cadre. Il est difficile de trouver un objet en DDP qui aurait la même valeur que l'indemnisation à laquelle il aurait droit.

M. Dao pense qu'ils ont globalement compris que l'Etat n'avait pas l'intention d'être leur superficiaire. Pour résumer, l'Etat peut envisager certaines pistes de négociation : pour le propriétaire agriculteur, il peut examiner avec le département des finances (DF) que M. Dao lui-même a contacté, les possibilités d'exonération d'impôts cantonaux ou de traitement fiscal similaire aux autres propriétaires. Le DF ne veut pas se prononcer dans l'absolu, mais est prêt à examiner ce cas particulier. La part cantonale de l'impôt est très faible par rapport à la part fédérale, sur laquelle l'Etat n'a aucune prise ; il y aura de toute façon une difficulté. Pour ce propriétaire, on peut aussi examiner les possibilités d'échange, mais le problème est qu'il n'y a pas de terrain en zone agricole qui est vide d'occupant. Pour le propriétaire habitant, l'Etat continue à proposer des villas. Pour le propriétaire non-agriculteur, des offres financières ont été faites et le retour des avocats à ce propos est attendu. Enfin, pour le propriétaire promoteur, l'idée d'octroyer un DDP sur un terrain de l'Etat reste une interrogation, car cela semble exorbitant par rapport aux pratiques habituelles. Cela pourrait ouvrir la porte à tous types de demandes, ce qui n'est pas souhaité.

M^{me} Brogi précise que le projet de loi sur le crédit d'étude pour le pôle d'enseignement a été voté par le Grand Conseil en mars dernier. Le premier tour pour le concours lié à ce projet aura lieu fin septembre.

Questions des député-e-s

Une députée demande si le fait d'installer une école à côté d'une autoroute ne risque pas d'exposer les élèves à des taux de pollution trop élevés. M. Girasoli répond qu'il n'y a pas eu d'analyse détaillée pour s'assurer que le taux de pollution était acceptable ou non. Ce secteur est en voie de développement. De l'autre côté de la bretelle autoroutière, il y aura la ferme urbaine, qui va se réaliser prochainement. Actuellement, il n'y a pas de risque de niveau de pollution qui poserait un problème vis-à-vis de ces espaces. M^{me} Brogi précise que la bretelle autoroutière va être déclassée en raison de la création du boulevard des Abarois. Le trafic sera considérablement abaissé sur cette bretelle, permettant de créer un pôle d'enseignement à proximité, avec la question de l'OPAM et des nuisances liées aux véhicules.

Cette même députée demande si un élargissement de l'autoroute est envisagé. M^{me} Brogi répond par l'affirmative. C'est un projet piloté par la Confédération. Cela ne va pas mordre sur les parcelles, car ce sera un tunnel.

Un député félicite les auditionnés pour leur travail auprès des propriétaires. Il leur demande quels sont leurs délais. M^{me} Brogi répond qu'une livraison des locaux est prévue pour septembre 2027. M. Girasoli explique pour sa part que le concours a été lancé au printemps 2020 et devrait aboutir au milieu de l'année prochaine. C'est un concours à deux degrés, voire trois, puisque c'est un programme riche : un cycle d'orientation, un centre de formation professionnelle social et santé, un P+R et un programme communal.

Un député s'étonne qu'un concours soit lancé sur des terrains dont la disponibilité n'est pas garantie. Avec ce pôle d'enseignement, il y a un potentiel de 2700 élèves et professeurs ; il demande comment gérer autant de monde en matière de mobilité. M^{me} Brogi rappelle qu'il y aura, à proximité immédiate du site, un arrêt de tram. Il est actuellement quasiment vide dans le sens Bâtie-Bernex le matin. Il est aussi prévu un gros dispositif en matière de mobilité douce pour relier la Bâtie et Bernex, avec le renforcement des réseaux de pistes cyclables depuis le centre-ville. M. Girasoli ajoute qu'il y a la volonté, sur l'espace du P+R actuel, d'un pôle multimodal pour compléter la demande en desserte de transports publics.

Un député s'interroge sur l'exonération fiscale. C'est une problématique très sensible. Si elle intervient, il sera difficile de faire différemment à l'avenir. Il demande quelle est la probabilité que le DF aille dans ce sens-là. M. Dao répond que le DF ne prend pas position pour l'instant ; il faut que le

propriétaire présente son cas. La qualification du propriétaire doit être certifiée. C'est le propriétaire qui a parlé d'exonération ; le DF ne va sans doute pas exonérer, mais va examiner la situation.

Ce même député relève que la parcelle du propriétaire exploitant est au milieu du secteur. Ne pas être fixé quant à la situation de cette parcelle pose donc un problème. Il demande quand il y aura une réponse du DF. M. Dao répond ne pas aller chercher l'engagement du DF et investir de l'énergie dans ce projet tant que le déclassement n'est pas voté. Le département essaie d'accompagner au mieux les propriétaires durant les phases successives. En tant que négociateurs, une négociation au sens strict du terme est menée quand le projet a un certain degré de maturité. Avant cela, le département liste les possibles et accompagne les propriétaires en leur expliquant leurs droits et en leur indiquant le cadre légal auquel ils s'exposent. Cependant, comme le crédit d'étude a été voté, on peut aussi repartir sur cette base, car cela signale que le Grand Conseil souhaite aller de l'avant avec ce projet.

Un député cite l'un des PV des rencontres avec les propriétaires : « L'Etat n'est pas favorable à l'échange d'un terrain dévolu à un équipement public, ne produisant donc pas de droits à bâtir, contre un terrain possédant un potentiel de développement » et s'interroge à ce sujet. M. Dao souligne que l'Etat est prêt à échanger avec un bien équivalent, c'est-à-dire un terrain en zone agricole.

Ce même député relève que les propriétaires ont dit qu'ils étaient prêts à aller jusqu'au Tribunal fédéral, ce qui pourrait tout ralentir. Il demande quelle est leur impression vis-à-vis de cette éventualité. M. Dao répond en fonction des expériences passées. Pour le parc agro-urbain, il n'y a eu aucun souci ; les décisions politiques se sont enchaînées et les propriétaires comprennent qu'ils ne vont pas gagner et qu'ils ont intérêt à prendre ce qui leur est offert. Sur les grands projets, comme la route des Nations, 150 propriétaires ont été contactés, et il y en a toujours un qui ne veut pas et qui reste opposé intrinsèquement au projet. Dans ce cas, on doit aller jusqu'à l'expropriation. Quant à la rapidité de la procédure, il y a la possibilité de demander la clause d'urgence. Généralement, les tribunaux écartent les oppositions sur le fondement. Les autres types d'opposition prennent plus de temps, mais cela n'empêche pas le projet de se réaliser.

8. Discussion et prises de position

Une députée S estime que le projet de loi peut tout à fait être voté. En effet, l'OCLPF a besoin de ce vote pour pouvoir avancer dans la procédure et dans les négociations.

Un député DC insiste sur le fait qu'il faut que les négociations liées à ce déclassement se fassent réellement. L'historique est compliqué, ce qui a amené les propriétaires à vouloir aller jusqu'au bout. Il espère qu'un accord sera trouvé et que tout le monde pourra obtenir quelque chose de satisfaisant. De l'autre côté, il y a un projet global dans ce secteur et la commission doit prendre ses responsabilités.

Cette même députée S ajoute que le vote de la commission d'aménagement est important, car l'équipement public a été voté à la commission des travaux.

Un député UDC indique que son groupe va refuser le projet de loi. Il est aberrant de déclasser 44 000 m² alors que des dizaines de milliers de m² ont déjà été déclassés à Bernex. Les équipements publics auraient dû être inclus dans les déclassements précédents : il est logique que si l'on construit, il faudra des infrastructures publiques. Actuellement, certaines associations se demandent pourquoi il y a encore des déclassements sur ce secteur.

Un député EAG estime que quand il y a un besoin d'école, il n'y a pas beaucoup de discussions à avoir ; il soutient ce projet, qui est par ailleurs une manière de décentraliser les groupes scolaires, ce qui est une bonne chose. Il y a certes un historique lourd sur ce secteur, mais il fait confiance au département pour traiter équitablement les propriétaires et trouver des solutions qui ne soient pas un droit de superficie.

9. Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier recommandé du 31 mai 2019, M^{mes} et MM. Cécile Besson, Dominique et Pascal Echard, Paul et Patrick Pillet, Jean-Luc Girardet et la communauté héréditaire Bocquet, représentés par leurs avocats, Mes Robert Cramer et Philippe Cottier, ont déclaré former opposition au présent projet de loi et le plan N° 30058-507, visé à l'art. 1.

Par deux courriers séparés, tous deux datés du 31 mai 2019, M^{mes} et MM. Marianne et Lucien Gamba, Martine Graziano, Adrien et Alessandro Kadner-Graziano et CG Agencements SA, représentés par leur avocat, M^e Romain Jordan, ont également formé opposition à ce projet de loi.

Par courrier recommandé du 7 juin 2019, M^{mes} et MM. Cécile Besson, Dominique et Pascal Echard, Paul et Patrick Pillet, Jean-Luc Girardet et la communauté héréditaire Bocquet, représentés par leurs avocats, Mes Robert Cramer et Philippe Cottier, ont déclaré s'opposer à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 du présent projet de loi.

Enfin, par deux courriers séparés, tous deux datés du 11 juin 2019, M^{mes} et MM. Marianne et Lucien Gamba, Martine Graziano, Adrien et Alessandro Kadner-Graziano et CG Agencements SA, représentés par leur avocat, M^e Romain Jordan, ont également déclaré s'opposer à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 de ce projet de loi.

Conformément à l'art. 16 al. 6 LaLAT⁸, 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 LPA⁹, 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 LAT¹⁰ 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 administrés¹¹.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire¹². L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être

⁸ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

⁹ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

¹⁰ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

¹¹ ATF 104 Ib 245

¹² ATF 124 II 293, consid. 3b ; ATF 121 II 39, consid. 2c/aa ; ATF 120 Ib 48, consid. 2a et les arrêts cités

influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir¹³ et ¹⁴.

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° 30058-507, visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux.

En l'espèce, à la lumière des principes évoqués ci-dessus, il ne fait pas de doute que les opposants disposent de la qualité pour agir puisqu'ils sont tous propriétaires de terrains compris dans le périmètre concerné par la présente modification des limites de zones, y compris la communauté héréditaire Bocquet (cf. art. 602 ss CC¹⁵). Il en va de même s'agissant de la clause d'utilité publique de l'art. 2 du projet de loi litigieux, qui vise expressément leurs parcelles.

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).

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

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

Au fond

A) Considérations générales

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

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

¹³ ATF 120 Ib 431, consid. 1 ; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e éd., 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

¹⁴ Cf. TF 1P.70/2005, du 22.04.2005, consid. 3.2

¹⁵ Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210 ; ci-après CC)

Conseil fédéral. Il a fait l'objet d'une première mise à jour, 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 laisse toutefois inchangés les objectifs du PDCn 2030 fixés pour le secteur concerné par la présente modification des limites de zones.

Le PDCn 2030 identifie la commune de Bernex comme l'un des potentiels majeurs à l'échelle du canton, principalement en termes de production de logements mais également d'emplois et équipements publics, visant à conforter Bernex comme centre régional en extension sur la zone agricole. Ce projet de loi s'inscrit dans la planification d'équipements scolaires cantonaux (réalisation d'un cycle d'orientation et d'un bâtiment unique pour les centres de formation professionnelle santé et social) et d'équipements publics communaux (salle communale), ainsi que dans celle d'un P+R, remplaçant l'actuel P+R Bernex, amené à disparaître. Il vise à répondre à l'objectif du concept du PDCn 2030 qui vise à « mener une politique active des équipements publics » afin d'« anticiper les besoins en matière de grands équipements publics, notamment dans les domaines de la formation, de la culture et de la santé, en tenant compte de l'évolution des conditions-cadres, notamment le vieillissement de la population, et de la demande sociale, qui contribuera au renforcement des centralités et à la réduction des déplacements motorisés individuels »¹⁶. Les équipements publics, qui contribuent à la qualité urbaine et à la mixité des quartiers, sont ainsi intégrés dans les projets urbains, en relation avec la planification des espaces publics.

Ce projet de loi est conforme à la fiche A05 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, intitulée « mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole », qui rappelle qu'« en périphérie de la structure urbaine, une densité élevée doit le plus souvent être recherchée dans les extensions urbaines sur la zone agricole afin d'en limiter l'emprise »¹⁷. Il est également visé par la fiche A07, intitulée « optimiser la localisation des activités », qui prévoit de « développer une offre en surfaces suffisante, judicieusement localisée, diversifiée et de qualité pour les activités dans les sites existants et en projet, en la coordonnant avec la capacité du canton à loger sa population »¹⁸.

Le présent projet de modification des limites de zones est en outre conforme aux fiches A12, A17 et A19 du PDCn 2030, qui affichent la volonté de faire de Bernex Nord, dont le secteur de Bernex Est en est l'une des composantes, un centre mixte et animé, accueillant logements, activités et

¹⁶ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, p. 17

¹⁷ PDCn 2030, Fiche A05, p. 100

¹⁸ PDCn 2030, Fiche A07, p. 111

équipements cantonaux ou de niveau d'agglomération et qui conforte sa position de centre régional bien desservi par les transports publics (cf. fiche B02). En particulier, la fiche A12 intitulée « *planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale* » vise à « *mettre en place une stratégie d'ensemble pour coordonner les différentes planifications sectorielles, afin de réserver les terrains nécessaires au bon endroit et au bon moment, notamment dans les nouveaux quartiers urbains* »¹⁹. En ce sens, le projet de loi litigieux participe à une répartition équilibrée des équipements sur le territoire cantonal, en contribuant au renforcement des centralités locales et régionales, à la mixité des quartiers et à la réduction des inégalités territoriales.

Le projet de modification des limites de zones est également conforme aux fiches A10, A11 et A13 du PDCn 2030, dont le but est d'accompagner et de structurer la croissance urbaine en créant de nouveaux espaces publics d'intérêt cantonal et de favoriser la mobilité douce, notamment avec la mise en œuvre d'une voie verte.

De plus, le projet querellé est conforme à la fiche C06 du PDCn 2030 intitulée « *préserver et reconstituer les continuités biologiques* » dont l'objectif consiste « *au maintien d'un réseau d'espaces naturels et agricoles non fragmentés* »²⁰.

Il est également conforme à la fiche P04 du PDCn 2030 consacrée spécifiquement au grand projet Bernex, qui détermine le projet d'extension urbaine intégrative dans la campagne structuré autour du réseau de transport public et de mobilité douce avec des promenades paysagères et des césures vertes.

Les fiches B02 et B05 du PDCn 2030, concernant le renforcement du réseau de transports collectifs structurant et la promotion de la mobilité douce, renseignent sur les dispositions à prendre en compte d'une part, pour les réseaux piétons et cycles au travers du futur quartier de Bernex Est et pour la voie verte et, d'autre part, pour la requalification de la route de Chancy avec le prolongement du tramway jusqu'à Vailly.

Par ailleurs, le plan de zones visé par le projet de loi discuté figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'office fédéral du développement territorial (ci-après ARE) du 13 avril 2015 accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030 et qui peuvent ainsi être adoptés « *sous réserve du respect de*

¹⁹ PDCn 2030, Fiche A12, p. 147

²⁰ PDCn 2030, Fiche C06, p. 285

*l'art. 30 al. 1^{bis} OAT*²¹ ». Ce plan de zones impactera une surface sise en zone agricole de 44 631 m², dont 29 191 m² sont inclus dans l'inventaire des surfaces d'assolement (ci-après SDA) approuvé par l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 février 2019. A noter qu'à cette date, le canton de Genève disposait encore de 8 485 ha de SDA. C'est dire que le déclassement discuté ne remettra pas en question le respect du quota cantonal de SDA de 8 400 ha, fixé par le plan sectoriel des SDA adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992.

S'agissant de la planification directrice communale, le présent projet de modification des limites de zones est conforme au Plan directeur communal (ci-après PDCom) de Bernex qui établit le développement de Bernex au nord de la route de Chancy. Ce PDCom a été adopté par le Conseil municipal de Bernex le 12 juin 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat le 25 juin 2014, sous réserve notamment d'une mise en cohérence avec les principes développés dans le plan guide acté en mai 2013 et d'une adaptation de la cartographie aux secteurs de mutation déterminés.

Enfin, ce projet de loi est conforme au Plan directeur de quartier (ci-après PDQ) N° 29948-507-517 sur le secteur de Bernex Est, adopté par les communes de Bernex et Confignon les 6 et 12 décembre 2016 et approuvé par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017, qui destine le secteur concerné à de l'équipement public « *structurant à haute valeur ajoutée* ». Le principe directeur A3 de ce PDQ, intitulé « *Asseoir la position de centre régional de Bernex en coordonnant la planification des équipements publics régionaux et communaux* », indique à ce sujet que « *la programmation envisagée par le projet ménage un tissu urbain dynamique et vivant, nécessaire à l'émulation avec un équipement structurant rayonnant à l'échelle de l'agglomération (équipement cantonal, programme d'enseignement supérieur, équipement culturel d'envergure), dont plusieurs pistes sont en cours d'étude. Les installations communes envisagées sur ce site sont accessibles aux habitants, dans une volonté d'échange et mutualisation, et peuvent trouver des synergies avec la création d'une salle communale* »²². La carte annexe au principe directeur A5, intitulé « *Equilibrer et optimiser la programmation des pièces urbaines dans le sens de la ville compacte et des courtes distances* », figure clairement, en bleu, le périmètre concerné par le plan de zones N° 30058-507, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, en le désignant comme destiné à des « *équipements publics* »²³. Le projet de loi en cause prend en compte les

²¹ Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; ci-après OAT)

²² PDQ N° 29948-507-517, p. 76

²³ PDQ N° 29948-507-517, p. 91

éléments de la planification directrice mentionnés dans ce document et traduit une première étape de mise en œuvre du grand projet Bernex.

L'adoption des zones prévues par le présent projet de loi entre donc pleinement dans les objectifs de planification directrice du PDCn 2030, du PDCom de Bernex et du PDQ de Bernex Est et est ainsi parfaitement conforme à ceux-ci.

B) Réponses à l'argumentation des opposants

A titre liminaire, il convient de souligner que seuls les griefs démontrant clairement une violation du droit, un excès ou abus du pouvoir d'appréciation ou, à ce stade, l'inopportunité du projet de loi sont recevables en regard de l'art. 65 LPA. Les motifs formulés de manière peu claire, prenant la forme de questions, de demandes d'information ou de documents, qui plus est sans lien étroit avec le projet de loi querellé, ne peuvent être pris en compte dans le cadre de la présente procédure d'opposition.

I. Quant au projet de modification des limites de zones

a) Quant à l'absence de processus de concertation et à la violation du droit d'être entendu tiré de l'art. 4 LAT

Les opposants allèguent tout d'abord que, « *malgré ici ou là une vague séance d'information ou une écoute de pure façade* », le département n'aurait pas pris en compte, dans sa pesée des intérêts, « *les préoccupations légitimes comme juridiquement protégées* » des propriétaires de parcelles sises dans le périmètre concerné par la présente modification des limites de zones. En outre, leurs propositions de compromis, tendant à « *l'octroi d'un droit de superficie en faveur de l'Etat ou un échange [de parcelles] auxquelles étaient rattachés des droits à bâtir dans le secteur de Bernex, en lieu et place d'une expropriation* », auraient été écartées sans aucune motivation. Or, il existerait plusieurs exemples où l'Etat aurait réalisé des ouvrages publics sur des parcelles privées grâce à l'octroi de droits distincts et permanents, notamment l'EMS Les Marronniers à Chêne-Bougeries, exemple qui aurait été évoqué lors d'une rencontre des opposants avec des représentants du département du territoire, dont l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après OCLPF), qui se serait tenue le 2 octobre 2018. Les opposants dénoncent ainsi l'absence d'un véritable processus de concertation préalablement à l'adoption du projet loi querellé, qui violerait l'art. 4 LAT et le principe du droit d'être entendu.

A titre liminaire, il convient de relever que le bâtiment abritant l'EMS privé Les Marronniers, situé en zone de développement 4A créée par la loi 6543, du 8 février 1991, a été réalisé par la Fondation Famille Robert Nordmann. Cette dernière est propriétaire de la parcelle N° 2110 de la commune de Chêne-Bougeries, sur laquelle se situe principalement l'EMS. L'autre partie de ce bâtiment se trouve sur la parcelle N° 3021, qui appartient certes à un propriétaire privé, mais qui a été grevée d'un droit distinct et permanent en faveur de la Fondation Famille Robert Nordmann, et non de l'Etat de Genève. L'EMS privé Les Marronniers ne relève donc pas d'un ouvrage public réalisé par l'Etat, qui aurait été mis au bénéfice de droits distincts et permanents sur des parcelles privées.

Quoi qu'il en soit, à teneur de l'art. 4 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible²⁴. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre²⁵. L'art. 4 al. 1 et 2 LAT donne ainsi un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes²⁶. La participation au sens de l'art. 4 al. 2 LAT comprend toute activité dont le but est d'influencer la prise de décision aux différents niveaux du système politique, sans avoir d'effet contraignant. Elle doit être distinguée des instruments de la démocratie directe – au même échelon institutionnel que l'autorité décisionnelle – et de ceux de la protection juridique – en particulier la procédure d'opposition – ; son but est en effet différent : elle permet une large pesée des intérêts et est ainsi essentielle à la garantie d'une décision conforme aux buts et principes de

²⁴ ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 9b.

²⁵ DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, n. 3 ad art. 4 ; Peter Hänni, Planungs, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 2016, p. 140

²⁶ ATF 135 II 286, consid. 4.1, p. 290 et les références citées

l'aménagement du territoire. En tant que « *garantie de qualité de la planification* », la participation, comme l'information, doit être mise en œuvre avant la fin de la pesée globale des intérêts et la prise de décision définitive relative au plan²⁷.

Dans le cas d'espèce, le PDQ N° 29948-507-517 de Bernex Est plus avant évoqué, adopté par les communes de Bernex et Confignon les 6 et 12 décembre 2016 et approuvé par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017, destine le secteur concerné à de l'« *équipement public structurant à haute valeur ajoutée* »²⁸. Ce PDQ a fait l'objet d'une consultation publique, qui s'est déroulée du 29 mai au 29 juin 2016, lors de laquelle les opposants ont eu une première occasion de s'exprimer, ce que certains n'ont d'ailleurs pas manqué de faire. En prévoyant l'incorporation des terrains concernés en zone affectée à de l'équipement public, le projet de loi litigieux est donc conforme à ce PDQ.

Ce projet de loi a fait l'objet d'une enquête publique qui s'est déroulée du 13 avril au 14 mai 2018, laquelle a donné lieu à plusieurs lettres d'observations auxquelles le département a répondu. Certains propriétaires de terrains concernés par la présente modification des limites de zones ont rencontré des représentants du département lors d'une séance qui s'est déroulée le 2 octobre 2018, comme exposé ci-devant. Par la suite, la procédure d'opposition a été ouverte du 30 avril au 31 mai 2019, durant laquelle toute personne s'estimant lésée par le projet de loi querellé a pu faire valoir ses droits. Enfin, les opposants et/ou leurs avocats ont été reçus par le département, notamment par des représentants de l'OCLPF, les 27 et 28 novembre 2019 afin de discuter de leurs propositions. C'est dire que la population et en particulier les propriétaires de parcelles sises dans le périmètre concerné ont largement eu l'occasion de s'exprimer et faire valoir leurs positions respectives, leurs souhaits et arguments. Les opposants ont ainsi pu réellement influencer la pesée des intérêts effectuée par l'autorité avant sa décision.

C'est le lieu de préciser que l'art. 4 LAT ne confère pas un droit à ce que les arguments soulevés dans le cadre de l'enquête publique conduisent nécessairement, le cas échéant, à une modification du plan litigieux leur donnant une suite favorable²⁹. Par ailleurs, contrairement à ce qui prévaut pour le PLQ, plan facultatif en zone à bâtir ordinaire, l'élaboration d'un plan de zones, d'un point de vue juridique, ne nécessite pas de processus de concertation impliquant les particuliers intéressés à développer le périmètre

²⁷ ATA/251/2018, du 20.03.2018, consid. 5e et les références citées

²⁸ PDQ N° 29948-507-517, p. 91

²⁹ Cf. ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 9c

(cf. art. 15A LaLAT vs art. 1, al. 2 et 3 LExt³⁰). Cela apparaît d'autant moins nécessaire lorsque le projet de plan de zones en question a pu être précédé d'un PDQ, dans le cadre duquel les habitants, voisins et propriétaires de parcelles sises dans le secteur concerné ont déjà eu l'occasion de s'exprimer, comme cela a été précisément le cas en l'espèce. Au demeurant, ici encore, un tel processus, lorsqu'il est obligatoire, n'implique pas pour autant que l'autorité doive nécessairement satisfaire toutes les demandes des habitants, celle-ci restant soumise à l'obligation de peser tous les intérêts en présence conformément à l'art. 3 OAT, comme a déjà eu l'occasion de le préciser la chambre administrative de la Cour de justice³¹.

Infondé, ce grief doit donc être rejeté.

b) Quant à la violation du principe de coordination

Les opposants invoquent ensuite un manque de coordination entre le présent projet de loi et la loi 11980, du 11 mai 2017, modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Bernex et de Confignon et créant deux zones de développement 3, une zone de développement 4A, une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, une zone de développement industriel et artisanal également destinée, à titre accessoire, à de l'équipement public cantonal, deux zones de verdure et deux zones des bois et forêts au lieu-dit « Bernex Est ». A cet effet, ils avancent qu'une planification globale du secteur aurait permis d'englober leurs parcelles dans le périmètre du plan N° 29954-507-517, visé à l'art. 1 de la loi 11980, et de leur offrir une solution foncière plus satisfaisante. Certains opposants allèguent également une violation du principe de coordination, tiré de l'art. 25a LAT, dans la mesure où le projet de loi litigieux « *suppose et tient pour acquise la déclaration de l'[Office fédéral des routes (ci-après OFROU)] quant au déclassement de la bretelle autoroutière* » nécessaire pour le raccordement du futur boulevard des Abarois.

De manière générale, la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire³², domaine dans lequel le Grand Conseil, en tant qu'autorité cantonale supérieure de

³⁰ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (RSG L 1 40 ; ci-après LExt)

³¹ ATA/1023/2019, du 18.06.2019, consid. 9c

³² ATF 108 Ib 479, consid. 3c ; ATA/632/2011, du 11.10.2011 ; ATA/352/2005, du 24.05.2005

planification, possède un large pouvoir d'appréciation³³. Ladite autorité se doit certes de respecter le principe de l'égalité de traitement. Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances³⁴. Ce principe n'a toutefois qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation, parce que l'analyse comparative des parcelles considérées isolément est remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principaux et objectifs, de l'aménagement du territoire³⁵. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire³⁶.

Dans le cas d'espèce, les réflexions et projets urbanistiques concernant le secteur dit de la Goutte de Saint-Mathieu, dont relèvent les parcelles des opposants, n'étaient pas suffisamment abouties pour permettre son incorporation au périmètre du plan visé à l'art. 1 de la loi 11980 précitée. Le plan de synthèse du PDQ N° 29948-507-517 de Bernex Est, adopté par résolutions des Conseils municipaux de Confignon, du 6 décembre 2016 et de Bernex, du 13 décembre 2016 et approuvé par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017, se bornait à vouer le secteur de la Goutte de Saint-Mathieu à de l'» *équipement public structurant à haute valeur ajoutée* »³⁷. La programmation devait cependant encore être consolidée, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi litigieux : « *le besoin de consolider la programmation explique le léger décalage temporel entre le présent projet de modification des limites de zones et celle déjà adoptée* ». Dans cette mesure, l'inclusion des parcelles des opposants dans le périmètre du plan N° 29954-507-517, visé à l'art. 1 de la loi 11980, apparaissait inopportune.

³³ TF 1P.444/2001 du 29.11.2001, consid. 3b bb ; TF 1A.140/1998 -1P.350/1998, du 27.09.2000, consid. 3

³⁴ TF 1C_246/2012, du 08.10.2012, consid. 4.1 ; ATF 125 I 166, consid. 2a *in fine*, p. 168 et les arrêts cités

³⁵ Pierre Moor, Commentaire LAT, n. 42 ad art. 14; ATF 118 Ia 151, consid. 6c p. 162 et les références citées

³⁶ ATF 121 I 245, consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités

³⁷ PDQ N° 29948-507-517, p. 91

S'agissant du prétendu manque de coordination avec l'OFROU quant au déclassement de la bretelle autoroutière nécessaire pour le raccordement du futur boulevard des Abarois, 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 LaLAT³⁸. 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 de la création d'une zone. Cette question est dès lors irrelevante dans le cadre de la présente procédure.

Partant, le grief tiré d'une violation du principe de coordination est infondé et doit être rejeté.

c) Quant à l'absence d'examen global et d'étude d'impact

Certains opposants allèguent qu'au vu de l'ampleur de la programmation prévue par le projet de loi querellé ainsi que de son niveau de précision, celui-ci aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (ci-après EIE) en vertu de l'art. 10a LPE³⁹. Pour ce faire, ils rappellent une jurisprudence particulière du Tribunal fédéral⁴⁰ indiquant que, lorsque la modification de la planification a lieu en vertu d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête ultérieurement, l'autorité doit vérifier si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. De même, ils se plaignent d'une violation de l'art. 47 OAT, les préavis techniques étant insuffisants.

Cette argumentation ne saurait être suivie.

Selon une jurisprudence constante⁴¹, les lois de modification de zones sont des plans d'affectation du sol généraux, lesquels ne sont pas soumis à étude d'impact sur l'environnement. Il n'en va pas différemment du projet de loi de modification de zones discuté dès lors que « *la planification générale n'est pas une procédure décisive au sens de l'art. 5 al. 3 OEIE. Elle ne permet en effet pas de connaître de façon suffisamment précise les caractéristiques des constructions et des installations à réaliser pour permettre l'évaluation des immissions de bruit ou d'autres nuisances éventuelles. La législation*

³⁸ ATF 113 Ia 266, consid. 3c ; ATA/891/2003, du 2.12.2003, consid. 7c

³⁹ Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; ci-après LPE)

⁴⁰ TF 1A.281/2005, du 21.07.2006, consid. 1.3

⁴¹ Cf. notamment ATA/74/2008, du 19.02.2008, consid. 14

n'imposant pas la réalisation d'une étude d'impact à ce stade de la procédure, la recourante invoque à tort l'absence d'une telle étude »⁴².

Dans le cas d'espèce, il est vrai que le programme d'équipements publics dont la réalisation est envisagée à l'intérieur du périmètre du plan de zones N° 30058-507, visé à l'art. 1 du projet de loi, est précis. Comme exposé plus avant, ce plan vise à permettre la réalisation d'équipements scolaires cantonaux (cycle d'orientation de 11 000 m² et bâtiment unique pour les centres de formation professionnelle santé et social de 15 000 m²), d'équipements publics communaux (salle communale de 1 900 m²), ainsi que celle d'un P+R, remplaçant l'actuel P+R Bernex, amené à disparaître.

Pour autant, le projet de plan de zone litigieux est un plan d'affectation du sol général, qui ne fixe pas, au contraire d'un PLQ qui est un plan d'affectation du sol spécial, « *les caractéristiques des constructions et des installations à réaliser* » de manière suffisamment précise « *pour permettre l'évaluation des immissions de bruit ou d'autres nuisances éventuelles* », au sens de l'art. 5 al. 3 OEIE précité. Ces caractéristiques essentielles (implantations, gabarit, accès, etc.) ne sont pas arrêtées à l'heure actuelle, l'arrêt isolé du Tribunal fédéral⁴³ invoqué par les opposants n'entrant dès lors pas en ligne de compte. Celles-ci seront définies avec les projets précis qui feront l'objet de demandes d'autorisation de construire assujetties, le cas échéant, à une EIE dans la mesure où ces derniers figureront ou non dans la liste des installations soumises à cette démarche, décrites et énumérées par l'annexe à l'OEIE.

Il sied par ailleurs de relever que l'office cantonal de l'environnement (ci-après OCEV) a confirmé que le projet de loi de modification des limites de zones litigieux respecte les prescriptions légales en matière de protection de l'environnement, notamment dans les domaines de la protection de l'air, de la protection contre le bruit, les vibrations et le rayonnement non ionisant et de la protection contre les accidents majeurs et les catastrophes. C'est dire que les intérêts liés à la protection de l'environnement n'ont nullement été négligés à ce stade et que le projet de loi litigieux respecte pleinement la jurisprudence qui veut que l'étendue de l'examen auquel doit se livrer l'autorité de planification « *varie selon le degré de précision du plan* ». Il est bien entendu que l'autorité de planification ne saurait se soustraire à l'obligation de vérifier la conformité de la modification d'une zone aux exigences du droit de l'environnement sous prétexte que les possibilités de construire offertes sont vastes et définies abstraitement. Telle est la démarche – celle d'un examen *prima facie* – suivie par le projet de modification des limites de zones querellé,

⁴² ATA/74/2008, du 19.02.2008, consid. 14

⁴³ TF 1A.281/2005, du 21.07.2006, consid. 1.3

notamment en matière de protection de bruit, d'air et d'accidents majeurs, comme il vient d'être exposé ci-devant. Au stade du plan d'affectation général que constitue le projet de plan de zones en cause, l'examen dont celui-ci a fait l'objet n'a pas fait apparaître d'obstacle dirimant à cet égard. Tel est le sens du préavis favorable de l'OCEV à ce projet de loi.

En outre, selon la doctrine et la jurisprudence, l'art. 47 al. 1 OAT exige de l'autorité de planification l'établissement d'un rapport qui démontre que les plans d'affectation sont conformes aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; il s'agit d'un instrument permettant de réaliser la coordination matérielle entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire requise par l'art. 25a LAT⁴⁴. Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT ne fait pas partie intégrante du plan, mais il constitue une aide à la décision à l'attention de l'autorité d'approbation⁴⁵. Il doit se prononcer concrètement sur les questions d'équipement, de bruit et de protection de l'air liées aux modifications proposées. Il doit en outre indiquer si et dans quelle mesure une réalisation des possibilités de construire conforme au plan augmenteront ou, au contraire, diminueront les charges pour l'environnement, et mentionner les éventuelles mesures prises pour éviter ces désagréments⁴⁶.

Dans plusieurs cantons, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale qui ne se borne pas à faire une proposition, mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan (par son organe délibérant ou par son assemblée des citoyens). Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision communale doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Selon le Tribunal fédéral, ce rapport n'a pas la même fonction dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, que dans les cantons où le droit cantonal prévoit la compétence d'une autorité cantonale pour adopter les plans d'affectation⁴⁷.

Dans le canton de Genève, les autorités communales n'ont pas la compétence d'adopter les plans d'affectation. Cette compétence relève exclusivement des autorités cantonales. Les plans d'affectation généraux, soit les plans de zones, sont en principe adoptés par le Grand Conseil

⁴⁴ TF 1A.281/2005, du 21.07.2006, consid. 1.3 ; Pierre Tschannen, Umsetzung vom Umweltrecht in der Raumplanung, DEP 2005 p. 423 ; Raymond Muggli, Umweltprüfung vor der Projektierung, DEP 2004 p. 451

⁴⁵ Raymond Muggli, *op. cit.*, DEP 2004 p. 453

⁴⁶ TF 1A.281/2005, du 21.07.2006 ; Martin Pestalozzi, Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung, DEP 2000, p. 775

⁴⁷ TF 1C_17/2008, du 18.08.2008, consid. 2.3.2

(art. 15 ss LaLAT). Dans deux arrêts ayant trait à des plans d'affectation spéciaux (à savoir des PLQ), la chambre administrative a relevé qu'à Genève, l'importance du rapport prévu par l'art. 47 al. 1 OAT était moindre, dès lors que le Conseil d'Etat, autorité compétente pour adopter le plan, avait la possibilité de recueillir directement lui-même toutes les données pertinentes, au fur et à mesure de l'élaboration de cet instrument.

En l'espèce, la modification des limites de zones litigieuse n'est pas d'initiative communale, mais a été élaborée par le département. Il n'y a dès lors pas besoin d'établir un rapport au sens de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité cantonale ayant entièrement diligenté toute la procédure d'élaboration du plan en requérant tous les préavis techniques nécessaires, puis en soumettant ledit plan à l'enquête publique, ainsi que la chambre administrative de la Cour de justice l'a expressément précisé dans son arrêt du 22 mai 2018 confirmant le plan de zones voisin de Bernex Est⁴⁸, ces considérations étant applicables mutatis mutandis à la présente espèce. Au vu de ce qui précède, le département n'était ainsi pas tenu de fournir un tel rapport au Grand Conseil, ni aux propriétaires opposants.

Ces griefs étant infondés, ils doivent être rejetés.

d) *Quant à la violation de la LPE et de l'OPAM*

Certains opposants invoquent ensuite, de manière toute générale, une violation de la LPE et de l'OPAM⁴⁹. Selon eux, l'intérêt public à la réalisation d'équipements publics, visé à l'art. 4 du projet de loi querellé, serait « *curieusement invoqué pour compenser les exigences de sécurité* ». Par ailleurs, « *la contrainte forte en lien au risque OPAM rédui[rait] considérablement la partie constructible* » du périmètre objet de la présente modification des limites de zones.

Le périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux se recoupe en partie avec les périmètres dit « *de consultation* » de la bretelle autoroutière (sortie Bernex de l'A1) et de la route de Chancy, soit des infrastructures de transport constitutives d'installations à risque au sens de l'OPAM.

Selon l'art. 10 al. 1 LPE, quiconque entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. Il y a notamment lieu de

⁴⁸ ATA/495/2018, du 22.05.2018, consid. 9c et d

⁴⁹ Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, du 27 février 1991 (RS 814.12 ; ci-après OPAM)

choisir un emplacement adéquat, de respecter les distances de sécurité nécessaires, de prendre des mesures techniques de sécurité, d'assurer la surveillance de l'installation et l'organisation du système d'alerte. Fondé notamment sur l'art. 10 al. 4 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'OPAM. Le détenteur assume un devoir de sécurité générale qu'il lui appartient de respecter en tout temps en adaptant, si nécessaire, ses installations aux modifications qui interviennent dans les conditions d'exploitation ou de voisinage (cf. art. 3 et 5 al. 4 OPAM). Le respect de distances ou périmètres de sécurité constitue un élément essentiel du régime de la protection contre les accidents majeurs (cf. art. 10 al. 1 2^e phrase LPE et annexe 2.1 let. a OPAM). Le maintien du risque à un niveau acceptable selon l'OPAM n'exige cependant pas une inconstructibilité dans les périmètres de sécurité, voire la création d'un « no man's land » dans les périmètres d'influence de ces installations. En vertu du but de l'OPAM, le respect de ces périmètres implique que le risque représenté par une ou plusieurs installations dangereuses à l'intérieur de ces rayons soit maintenu à un niveau acceptable. Ce risque s'apprécie selon les circonstances concrètes.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2013, l'art. 11a OPAM prévoit que les cantons prennent en considération la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation (al. 1). L'autorité d'exécution de l'OPAM désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque (al. 2). Avant que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'alinéa 2, elle consulte l'autorité d'exécution de l'OPAM pour l'évaluation du risque (al. 3).

Si cette disposition ne permet pas d'exiger des autorités de planification d'exclure d'emblée, au voisinage des installations soumises à l'OPAM, toute nouvelle affectation susceptible de rendre le risque inacceptable, il incombe cependant à la collectivité publique de tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans sa pesée globale des intérêts en termes d'aménagement du territoire et, partant, de la pérennité de l'installation présentant des risques, en particulier lorsqu'il existe un intérêt public à l'exploiter⁵⁰.

La doctrine considère, en matière de risque, que « *si l'existence d'un risque collectif constitue un critère à prendre en compte dans la pesée des*

⁵⁰ Directive ARE, OFEV, OFT, OFEN et OFROU, Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs, octobre 2013, ch. 2.1, p. 6-7 (ci-après Guide de planification OPAM 2013)

intérêts à effectuer lors de la décision relative à la mise en zone à bâtir, la simple possibilité que le risque collectif soit inacceptable une fois la mise en zone à bâtir effectuée ne constitue pas, à elle seule, un motif suffisant pour considérer que les terrains ne sont pas aptes à la construction au regard de l'utilisation envisagée. Autrement dit, l'existence d'un futur risque collectif inacceptable ne saurait constituer un motif dirimant empêchant une mise en zone »⁵¹. Elle indique cependant que l'autorité qui adopte un nouveau plan d'affectation doit être tenue de « coordonner planification et protection contre les accidents majeurs [...] elle ne doit pas adopter une solution qui relèguerait les problèmes soulevés par les risques technologiques à l'arrière-plan ou qui en ferait fi »⁵².

S'agissant de l'intérêt public prépondérant mentionné à l'art. 4 du projet de loi querellé, cette disposition vise la pesée des intérêts qui est prévue par l'étape 4 du guide de planification OPAM 2013⁵³ et qui précise la portée de l'art. 3 al. 3 LAT pour le domaine du risque, qui n'est pas une étape obligatoire. En effet, d'après le guide de planification, trois autres étapes précèdent cette pesée des intérêts qui peuvent s'avérer suffisantes :

« Les étapes 1 et 2 constituent une simple présélection compte tenu de la situation de l'adaptation prévue du plan d'affectation, respectivement de ses répercussions du point de vue du risque. Ce mode de faire permet d'assurer qu'en cas de développements significatifs du point de vue des risques, une coordination permettra d'intégrer au plus tôt la situation de danger dans la planification. Il permet aussi d'éviter que des adaptations de plans d'affectation non significatives du point de vue des risques soient alourdies par des investigations supplémentaires. La 3^e étape consiste à évaluer les mesures possibles pour abaisser le risque ; entrent en ligne de compte aussi bien des mesures de prévention des accidents selon l'OPAM incombant au détenteur de l'installation, que des mesures d'aménagement du territoire. Lorsque le risque est acceptable compte tenu des mesures envisagées ou que la pesée des intérêts (étape 4) plaide en faveur de l'adaptation du plan d'affectation alors que le risque n'est pas acceptable, il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires en vue de l'adaptation du plan d'affectation tant en ce qui concerne l'installation que son voisinage (étape 5). La mise en œuvre effective

⁵¹ Jean-Michel Brahier, Installations dangereuses et aménagement du territoire, Protection contre les accidents majeurs et maîtrise des constructions à proximité des installations dangereuses, Schulthess 2010, p. 362, § 864

⁵² Jean-Michel Brahier, *op. cit.*, p. 372, § 888

⁵³ Guide de planification OPAM 2013, ch. 3.1, p. 14

de cette adaptation dépendra ensuite d'autres facteurs que de la prévention des accidents majeurs »⁵⁴.

Ainsi, des mesures de sécurité générale au sens de l'art. 3 OPAM et des mesures d'aménagement et de protection prises dans le cadre des étapes antérieures peuvent s'avérer suffisantes pour juger le risque acceptable par l'autorité d'exécution en matière d'application de l'OPAM et ainsi, ne pas nécessiter de pesée des intérêts.

Cependant, même si une telle pesée des intérêts devait avoir lieu, elle ne pourrait se faire que dans les limites du droit fédéral comme le précise l'art. 4 du projet de loi querellé. La priorité à la réalisation d'équipements publics n'est donc pas absolue mais uniquement une direction à prendre pour les autorités appelées à faire une telle pesée des intérêts.

Cela dit, il convient de rappeler encore une fois que le présent projet de plan de modification des limites de zones est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT qui n'est ni constitutif d'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁵⁵.

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 »*⁵⁶. Ces considérations sont applicables mutatis mutandis au présent cas d'espèce.

C'est dire qu'à ce stade de la planification, dépourvue de prescriptions particulières, il est impossible de déterminer si et dans quelle mesure un accroissement du risque au sens de l'OPAM peut résulter de ce projet de plan. La mise en œuvre de l'art. 11a OPAM prendra dès lors sens au stade ultérieur des autorisations de construire où les solutions d'aménagement de détail seront arrêtées, où les opposants auront tout loisir de s'exprimer.

⁵⁴ Guide de planification OPAM 2013, ch. 3.1, p. 14

⁵⁵ ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

⁵⁶ ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5

En définitive, comme dit plus avant, l'OCEV a délivré un préavis favorable au projet de modification des limites de zones querellé. Ce préavis indique que les mesures de protection nécessaires et proportionnées devront être examinées dans le cadre des étapes ultérieures de conception du projet (autorisations de construire). Force est de constater que les opposants n'avancent ainsi pas d'argument suffisamment pertinent pour remettre en cause le préavis rendu par ce service, composé de spécialistes en la matière, et amener l'autorité de céans à devoir s'en écarter.

Infondé, ce grief doit donc être rejeté.

e) *Quant à la violation de la garantie de la propriété et à l'inopportunité du projet de loi*

Les opposants allèguent, de manière toute générale, que le projet de loi en cause ne respecterait pas la garantie de la propriété. Ils estiment en outre que l'adoption du projet de loi litigieux aurait d'importantes conséquences fiscales dès lors qu'en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral⁵⁷, ils « *seront soumis à l'impôt sur le revenu, plus élevé que l'impôt sur les gains immobiliers* ». M^{me} et M. Marianne et Lucien Gamba considèrent en outre qu'une zone 4B, vouée à la construction de logements, devrait être privilégiée, ce qui permettrait également, compte tenu de la configuration parcellaire en cause, de préserver l'affectation d'habitation d'une partie de leurs parcelles et de permettre pour le surplus, à l'est du périmètre concerné, la création d'équipements publics. D'autres opposants font encore valoir que s'agissant du classement de la parcelle N° 7846 en zone des bois et forêts, il ne serait « *pas établi qu'aujourd'hui il s'agirait d'une forêt* ».

S'agissant des conséquences du projet de loi de modification de zones discuté sur la valeur de leur terrain, les opposants semblent perdre de vue que cette question est exorbitante à la présente procédure, qui a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement et non pas d'examiner les questions liées à d'éventuelles dépréciations financières ou fiscales consécutives à l'adoption d'un tel projet, qui ne sont d'ailleurs aucunement établies en l'espèce. Bien au contraire, la mesure d'aménagement litigieuse classe des terrains actuellement sis en zone agricole, où le prix du terrain est en principe limité à 8 francs le m² par le droit foncier rural, en une zone à bâtir ordinaire au sens de l'art. 15 LAT, où le prix est clairement supérieur, quelle que soit la catégorie de zone à bâtir créée, y compris si celle-ci consiste en une zone affectée à de l'équipement public. En ce qui concerne la

⁵⁷ TF 1C_11/2011, du 2.12.2011

jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle les propriétaires exploitants « seront soumis à l'impôt sur le revenu, plus élevé que l'impôt sur les gains immobiliers »⁵⁸, cette question est irrelevante dans le cadre de la présente procédure et n'a donc pas à être examinée ici⁵⁹.

Quant aux pertes de perspectives de valorisations ou de rendement espérées, dues à une hypothétique incorporation de leurs terrains en zone affectée à de l'équipement public plutôt qu'en zone de développement ou ordinaire 3 ou 4 espérée ou souhaitée par certains opposants, elles ne sauraient guider ou du moins s'avérer déterminantes dans l'appréciation et le choix en opportunité que l'autorité de céans doit effectuer. A défaut, la création de toute zone affectée à de l'équipement public, prévue à l'art. 19 al. 8 LaLAT, serait impossible, tant il est vrai que chaque propriétaire de terrain agricole souhaiterait voir son terrain être inclus dans une zone lui assurant une valeur ou un rendement le plus élevé possible. C'est le lieu de rappeler le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation, parce que l'analyse comparative des parcelles considérées isolément est remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principes et objectifs de l'aménagement du territoire. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire⁶⁰.

Au demeurant, il y a peut-être encore lieu de rappeler que, de jurisprudence constante, des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité⁶¹. Toutes ces conditions sont réunies. Dès lors, une éventuelle atteinte à la garantie de la propriété, si elle était avérée, serait admissible⁶².

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

⁵⁸ TF 1C_11/2011, du 2.12.2011

⁵⁹ TF 1P.497/1998 du 26.01.1990, consid. 4, p. 11

⁶⁰ TF 1C_246/2012, du 8.10.2012, consid. 4.1

⁶¹ ATA/174/2001, du 13.03.2001

⁶² ATA/352/2005, du 24.05.2005, consid. 21, confirmé par TF 1P.403/2005, du 25.09.2005

Quant à la proposition de M^{me} et M. Marianne et Lucien Gamba de préserver l'affectation d'habitation d'une partie de leurs parcelles à l'ouest et de permettre pour le surplus, à l'est du périmètre concerné la création d'équipements publics, l'importance des deux équipements cantonaux majeurs envisagés sur le périmètre (cycle d'orientation et centres de formation professionnelle santé et social), impliquant la réalisation de près de 34 000 m² de surface de plancher, est inconciliable avec le maintien d'une maison d'habitation préexistante qui occupe de surcroît le cœur du site, comme l'office de l'urbanisme le leur a déjà indiqué en réponse à leurs observations formulées dans le cadre de l'enquête publique. Quant à la proposition d'extension de la zone constructible sur une couverture de la bretelle autoroutière, que sous-tend cette proposition, outre qu'elle ne soit pas conforme au PDQ de Bernex Est plus avant cité, une telle option aurait un coût disproportionné au regard du potentiel dégagé et soulèverait de réelles difficultés d'accès et d'intégration paysagère.

Ce motif et cette proposition ne sauraient dès lors être retenus.

Enfin, l'art. 5 LForêts⁶³, qui traite de la procédure de délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir, stipule que « *suite de la constatation de la nature forestière de terrains, la modification nécessaire des limites de zones suit la procédure prévue aux articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* ». Autrement dit, seuls les secteurs boisés au bénéfice d'une décision de constatation de nature forestière attestant de leur qualité de forêts au sens du droit fédéral peuvent être incorporés en zone des bois et forêts. Ils doivent même l'être, l'art. 23 al. 1 LaLAT étant très clair à cet égard : « *la zone des bois et forêts comprend la surface forestière du canton, telle que déterminée par la loi sur les forêts, du 20 mai 1999* ».

S'agissant de la zone des bois et forêts créée par le plan de zones N° 30058-507, visé à l'art. 1 du projet de loi, il convient de souligner que la parcelle N° 7846, propriété de CG Agencements SA, a fait l'objet d'une décision de constatation de la nature forestière en bonne et due forme, N° 2010-04/2, datée du 22 avril 2010, publiée dans la Feuille d'avis officielle (ci-après FAO) du 23 avril 2010 et en force depuis le 24 mai 2010. Par conséquent, l'assertion des opposants selon laquelle il ne serait « *pas établi qu'aujourd'hui il s'agirait d'une forêt* » est erronée, ce motif devant être écarté.

En définitive, les divers services consultés, composés de spécialistes en la matière ont délivré des préavis favorables au projet de loi de modification des limites de zones litigieux. Le simple souhait des opposants de voir leur terrain être incorporé dans une catégorie de zone à bâtir leur offrant de meilleures

⁶³ Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (RSG M 5 10 ; ci-après LForêts)

perspectives de valorisation financière de leur terrain actuellement sis en zone agricole ne saurait faire obstacle à l'adoption du projet de loi discuté. Les opposants n'apportent pas d'éléments suffisamment pertinents et objectifs pour amener l'autorité de céans à devoir s'écarter de ces préavis, tous favorables au projet de modification des limites de zones litigieuses.

Infondés, les griefs tirés d'une prétendue violation de la garantie de la propriété et d'une inopportunité du projet de loi doivent être rejetés.

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

Les opposants considèrent qu'il ne serait pas établi que le programme d'équipements publics prévu par le projet de loi litigieux serait d'intérêt public, remettant en cause l'opportunité de la déclaration d'utilité publique prévue à l'art. 2 du projet de loi querellé. Ils estiment également que cette déclaration violerait le principe de proportionnalité. Une mesure moins incisive et plus respectueuse de leurs intérêts, tendant par exemple à « l'octroi d'un droit de superficie en faveur de l'Etat ou un échange parcellaire en lieu et place d'une expropriation », permettant d'atteindre le même résultat, devrait être privilégiée. Certains opposants soulignent encore que la déclaration d'utilité publique aurait pour unique but de « pallier un éventuel refus de leur part de réaliser sur leurs parcelles les équipements publics prévus par le projet de loi ».

Selon l'art. 26 al. 1 Cst.⁶⁴, 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'aliéner⁶⁵. 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 public⁶⁶. L'atteinte au droit de propriété

⁶⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après Cst.)

⁶⁵ Cf. ATF 131 I 333, consid. 3.1

⁶⁶ ATF 140 I 218, consid. 6.7.1

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 destination⁶⁷. L'art. 1 LEx-GE⁶⁸ dispose que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique 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.

D'entrée de cause, il y a lieu de relever que le présent projet de loi ne contient pas de clause « expropriant », au sens juridique du terme, les terrains sis dans le périmètre concerné par le plan de modification des limites de zones. Seul le Conseil d'Etat est habilité à décréter, le cas échéant, l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution du travail ou de l'ouvrage projeté, pour autant que l'utilité publique ait été préalablement constatée par le Grand Conseil (art. 26 LEx-GE). Le projet de loi querellé, en application de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-GE, se borne ainsi à prévoir une clause d'utilité publique à son art. 2, permettant d'envisager, en cas d'échec des négociations et à titre d'*ultima ratio*, une éventuelle mesure d'expropriation.

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'équipements publics sur les parcelles Nos 7367, 7357, 7389, 7365, 8335, 7261, 7355, 7872, dp 7366, 8337, 7356, dp 7874, dp 8346 et pour partie dp 7491 situées sur le territoire de la commune de Bernex, feuille cadastrale N° 52, comprises dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public, créée par le plan N° 30058-507, 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. En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à cette réalisation peut être poursuivie par voie d'expropriation, selon les modalités prévues par cette loi* ». 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, certains opposants estiment que « *le devenir de la zone litigieuse n'a cessé, ces dernières années, de changer au gré des arbitrages et volontés politiques du moment* » et qu'il ne serait pas établi que le programme prévu par le projet de loi litigieux serait d'intérêt public.

⁶⁷ ATF 140 I 168, consid. 4

⁶⁸ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (RSG L 7 05 ; ci-après LEx-GE)

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'expropriation⁶⁹. 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* »⁷⁰.

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. C'est d'ailleurs ce qui a été jugé s'agissant de l'exercice du droit de préemption, qui est également une restriction de droit public à la propriété. En effet, une jurisprudence constante considère que « *l'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé* »⁷¹.

Comme exposé plus avant, le plan de zones querellé vise à permettre la réalisation d'équipements scolaires cantonaux (cycle d'orientation de 11 000 m² et bâtiment unique pour les centres de formation professionnelle santé et social de 15 000 m²), d'équipements publics communaux (salle

⁶⁹ 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

⁷⁰ TF du 18.12.1957, dans la cause S.I. route de Chêne 130 c. Grand Conseil du canton de Genève et consorts, consid. 3, évoqué dans ATF 88 I 293

⁷¹ ATA/585/2011 du 13.09.2011, consid. 4c

communale de 1 900 m²), ainsi que celle d'un P+R, remplaçant l'actuel P+R Bernex.

S'agissant tout particulièrement du cycle d'orientation projeté, l'exposé des motifs relatif au projet de loi litigieux expose que la mise à jour 2017 de l'étude sur la répartition spatiale de l'évolution des effectifs des élèves des cycles d'orientation à l'horizon 2030 a confirmé une importante hausse des effectifs dans le secteur Rhône-Arve d'ici à 2025. En effet, si la gestion des élèves du cycle d'orientation se fait dans un contexte de relative stabilité des effectifs, les accroissements d'élèves, déjà observés dans l'enseignement primaire, toucheront le cycle d'orientation d'ici quelques années. La construction d'un nouveau cycle devient donc nécessaire pour absorber ces effectifs issus de nouveaux développements dans cette partie du canton, notamment avec les développements de quartier comme Bernex Est et des Cherpines. Cela, en contenant les effectifs moyens des établissements et en permettant l'absorption des classes supplémentaires (même à effectifs constant) engendrées par la nouvelle structure du cycle d'orientation issue de la loi 10176, du 17 mai 2009. La surface utile du nouvel établissement envisagé, de 11 000 m², permettrait d'accueillir environ 900 élèves, 150 enseignants et 20 personnes faisant partie du personnel administratif et technique, répondant ainsi en partie aux besoins de classes supplémentaires du canton.

Quant aux centres de formation professionnelle santé et social, ils offrent des formations de base initiale (AFP, CFC) et tertiaire (écoles supérieures) dans les domaines de la santé et du social. Ils sont composés de 11 écoles et sont actuellement dispersés sur six sites et occupent aussi des salles dans d'autres établissements scolaires pour pallier le manque de locaux. Cet éparpillement induit un manque de visibilité pour les formations, des difficultés de gestion et l'impossibilité d'augmenter sa capacité d'accueil avec l'atteinte des limites organisationnelles d'un système multi-sites. Cela est d'autant plus dommageable que les formations dans le domaine de la santé et du social doivent augmenter leur capacité de formation dans la forme duale (la formation duale concerne les apprentis qui ont une formation à l'école (environ 2 jours et en entreprise) mais aussi de manière importante dans la forme « plein temps » en école, et cela pour faire face à la sérieuse pénurie de personnel dans les milieux concernés. Il devient donc indispensable de prévoir la réalisation d'un centre unique qui pourrait à la fois répondre au besoin en surfaces supplémentaires et à la fois à la nécessité de regrouper de façon cohérente les différentes filières de formation. Il est également nécessaire de mettre à disposition des locaux modernes et adaptés à l'évolution rapide des formations proposées. La surface utile du nouvel établissement projeté de 15 000 m² permettrait ainsi d'accueillir environ 1 500 étudiants, 150 enseignants et 35 personnes faisant partie du personnel administratif et technique.

En ce qui concerne la réalisation d'équipements publics communaux (salle communale de 1 900 m²), ainsi que celle d'un P+R, remplaçant l'actuel P+R Bernex, amené à disparaître, ce programme constitue une opportunité d'implanter ces projets à l'entrée de la commune de Bernex, à proximité directe de l'interface de l'autoroute et du tramway, qui fait actuellement l'objet de travaux de prolongement jusqu'à Vailly. La réalisation d'un P+R sur le périmètre concerné par la présente modification des limites de zones permettrait également de mutualiser, dans le même ouvrage, les places de stationnement répondant aux besoins des équipements publics cantonaux précités.

Le 12 mars 2020, le Grand Conseil a adopté la loi 12538 ouvrant un crédit d'étude de 15 823 000 francs en vue de la construction du cycle d'orientation de Bernex, des centres de formation professionnelle santé (CFPSa) et social (CFPSo), d'un P+R et d'un programme communal de Bernex sur le périmètre dit de la « Goutte de Saint-Mathieu ».

Au vu de ce qui précède, il ne fait pas de doute que l'exigence d'un intérêt public à la réalisation d'équipements scolaires cantonaux (cycle d'orientation de 11 000 m² et bâtiment unique pour les centres de formation professionnelle santé et social de 15 000 m²), d'équipement publics communaux (salle communale de 1 900 m²), ainsi que dans celle d'un P+R, est remplie.

Enfin, quant à la proportionnalité de la mesure querellée, les opposants font valoir qu'une mesure moins incisive et plus respectueuse de leurs intérêts permettrait d'atteindre le même résultat, à savoir « *l'octroi d'un droit de superficie en faveur de l'Etat ou en échange de parcelles auxquelles seraient rattachés des droits à bâtir dans le secteur de Bernex* ». La déclaration d'utilité publique litigieuse serait également utilisée « *comme une solution de facilité évitant toute collaboration avec les propriétaires concernés* ».

Il convient de rappeler, encore une fois, 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 des terrains concernés. C'est seulement si les négociations avec les propriétaires des parcelles concernées venaient à échouer que le Conseil d'Etat pourrait envisager, à titre d'*ultima ratio*, une mesure d'expropriation. L'intérêt privé des opposants ne saurait cependant l'emporter sur l'intérêt public de pourvoir le public d'un équipement d'importance régionale, une salle communale ainsi que de la construction d'un P+R 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] »⁷², ceci, encore une fois, en cas d'échec des négociations et de prise d'une mesure d'expropriation à titre 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, l'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 soustraits à la zone agricole (et aux surfaces d'assolement), comme il est prévu dans cas d'espèce, 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.

Rappelons encore une fois que cette clause n'équivaut pas, en elle-même, à l'expropriation proprement dite des terrains objets de la modification des limites de zones. Elle ne fait que la permettre, le cas échéant, selon une procédure précise. En effet, seul le Conseil d'Etat est habilité à décréter, le cas échéant, l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est

⁷² TF 1P.173/1990, du 10.09.1990, consid. 2b

nécessaire à l'exécution d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public, pour autant que l'utilité publique ait préalablement été constatée par le Grand Conseil (art. 26 LEx-GE). Le projet de loi querellé, en application de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-GE, se borne à prévoir une clause d'utilité publique à son art. 2, permettant d'envisager, en cas d'échec des négociations et à titre *d'ultima ratio*, une éventuelle mesure d'expropriation.

Par conséquent, les griefs des opposants doivent être rejetés.

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.

10. Délibération

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12486. **L'entrée en matière est acceptée** par 12 voix pour et 3 contre.

Oui : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Non : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

Vote en deuxième débat

La présidente 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 Degré de sensibilité : *pas d'opposition, adopté*

Art. 4 Coordination avec la protection contre les accidents majeurs : *pas d'opposition, adopté*

Art. 5 Rejet des oppositions : *adopté*

Oui : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Non : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : 1 (1 MCG)

Art. 6 Dépôt : *pas d'opposition, adopté*

Vote en troisième débat

Le président met aux voix le PL 12486 dans son ensemble.

Le PL 12486 est adopté par 12 voix pour et 3 contre.

Oui : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Non : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

Projet de loi (12486-A)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts, sur le périmètre dit de la « Goutte de Saint-Mathieu » situé entre le chemin de Saint-Mathieu, la route de Chancy, la bretelle autoroutière pour la sortie Bernex de l'A1)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 30058-507, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 12 avril 2017, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts), sur le périmètre dit de la « Goutte de St-Mathieu » situé entre le chemin de St-Mathieu, la route de Chancy et la bretelle autoroutière pour la sortie Bernex de l'A1, 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

La réalisation d'équipements publics sur les parcelles N^{os} 7367, 7357, 7389, 7365, 8335, 7261, 7355, 7872, dp 7366, 8337, 7356, dp 7874, dp 8346 et pour partie dp 7491 situées sur le territoire de la commune de Bernex, feuille cadastrale N° 52, comprises dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public, créée par le plan N° 30058-507, 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. En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à cette réalisation peut être poursuivie par voie d'expropriation, selon les modalités prévues par cette loi.

Art. 3 Degré de sensibilité

¹ 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 II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public,

et le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone des bois et forêts, créées par le plan visé à l'article 1.

² Pour la nouvelle zone à bâtir, en application de l'article 24, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983, les valeurs de planification devront être respectées.

Art. 4 Coordination avec l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs

La réalisation d'équipements publics peut être considérée comme un intérêt public prépondérant à privilégier dans les limites du droit fédéral en cas de pesée des intérêts à effectuer en application des dispositions pertinentes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979.

Art. 5 Oppositions

¹ Les oppositions à la modification des limites de zones formées par :

- a) Mesdames et Messieurs Cécile Besson, Dominique et Pascal Echard, Paul et Patrick Pillet, Jean-Luc Girardet et la communauté héréditaire Bocquet, représentés par leurs avocats, M^{es} Robert Cramer et Philippe Cottier,
- b) Mesdames et Messieurs Marianne et Lucien Gamba, Martine Graziano, Adrien et Alessandro Kadner-Graziano et CG Agencements SA, représentés par leur avocat, M^e Romain Jordan,

sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

² Les oppositions à la clause d'utilité publique visée à l'article 2 formées par :

- a) Mesdames et Messieurs Cécile Besson, Dominique et Pascal Echard, Paul et Patrick Pillet, Jean-Luc Girardet et la communauté héréditaire Bocquet, représentés par leurs avocats, M^{es} Robert Cramer et Philippe Cottier,
- b) Mesdames et Messieurs Marianne et Lucien Gamba, Martine Graziano, Adrien et Alessandro Kadner-Graziano et CG Agencements SA, représentés par leur avocat, M^e Romain Jordan,

sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 6 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 30058-507 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Office de l'urbanisme

Direction du développement urbain

BERNEX

Feuille Cadastrale : 52

Parcelles N^{os} : 7846, 7367, 7357, 7389,
7365, 8335, 7261, 7355,
7872, dp. 7366, 8337,
7356, dp. 7874, dp. 8346
et pour partie dp. 7491

Modification des limites de zones

Située entre la route de Chancy, la bretelle
autoroutière A1 et le chemin de Saint-Mathieu
(Goutte de Saint-Mathieu)



Zone des bois et forêts
DS OPB III



Zone affectée à de l'équipement public
DS OPB II

PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

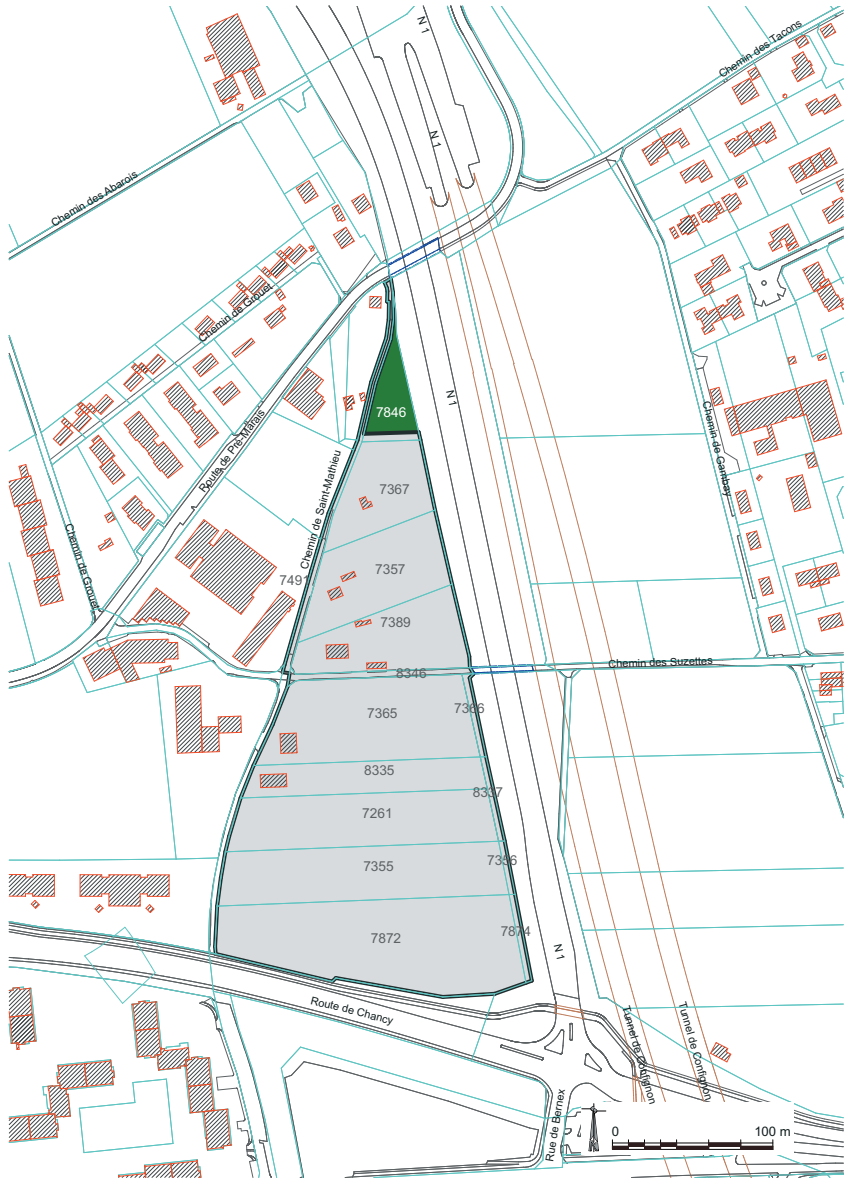
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	12.04.2017
		Dessin	YB
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
01	Ajout de la Zone BF	27.04.2017	YB
02	Ajout des DS OPB Zone BF	15.07.2017	YB
03	Changement EP pour PO	05.11.2018	MCM

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
07 - 00 - 052	BRX
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
507	
Archives Internes	Plan N°
	30058
CDU	Indice
711.6	



Date de dépôt : 7 août 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Stéphane Florey

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour la minorité, il est totalement incompréhensible de devoir déclasser **44 631 m² de terre agricole supplémentaire, dont 29 191 m² en surface d'assolement (SDA)** alors que ces dernières années, ce ne sont pas moins de **477 455 m²** de surface agricole qui ont déjà été déclassés sur la commune de Bernex (55 455 m² à « Vailly-Sud » et 422 000 m² à « Bernex-Est ») dont **279 638 m² en SDA** (55 188 m² à « Vailly-Sud » et 224 500 m² à « Bernex-Est ») pour y construire essentiellement du logement. L'Etat n'a tout simplement pas été capable de prévoir et d'y inclure les infrastructures publiques nécessaires qui fait qu'aujourd'hui, il vient avec cette nouvelle demande de déclassement. Et ce n'est probablement pas la dernière fois. Car tous ces déclassements n'incluent toujours pas le futur bâtiment de l'office cantonal des véhicules qui doit déménager de la commune de Carouge.

Vision 2030 : un canton surdensifié, une zone agricole sacrifiée

Le plan directeur cantonal, élaboré par des urbanistes dans une vision à moyen-long terme, a établi des « principes de densification ». Au nom du dogme de la « crise du logement », la fuite en avant est actée dans le plan directeur. Ces « principes » entendent imposer à un canton surdensifié de nouvelles lignes directrices sous prétexte de construire vite et beaucoup en vue d'accueillir toujours plus d'habitants à Genève. Il s'agit d'une vision destructrice de notre patrimoine naturel et bâti, mettant en péril nos équilibres sociaux et environnementaux.

Le plan directeur cantonal est, suivant le système de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), un instrument de coordination avec un caractère de nature programmatique. Adopté par résolution par le Grand Conseil, il échappe au référendum. Le plan directeur cantonal n'aurait pas d'effets sur les droits et les obligations des particuliers, bien que les

nombreuses mesures subséquentes prises par le canton (dont les modifications de zones) soient pourtant justifiées par le plan directeur.

Le principe de l'urbanisation par l'intérieur accompagne une politique ruineuse consistant à accueillir toujours plus d'habitants paupérisés en provenance de l'extérieur. Aujourd'hui, le canton de Genève et tout particulièrement sa ville (12 628 hab./km²) connaissent déjà des densités plus élevées que bien des métropoles.

Ceci démontre les conséquences d'une démographie non maîtrisée et d'une immigration démesurée, car bien évidemment si l'on continue à construire des nouveaux logements comme le prévoit le PDCn, pour y accueillir de nouveaux habitants, venus principalement de l'extérieur de notre canton il faut tôt ou tard construire de nouvelles infrastructures dont des écoles, salles communales et autres équipements publics.

Et l'on peut également affirmer ici que l'on ne **construit plus pour « nos enfants »** !

L'aménagement du territoire vise à orienter et à coordonner les besoins de logement, de déplacement, d'emploi des habitants mais également les besoins d'infrastructures publiques en sa faveur. Il doit avoir pour objectif de procurer aux habitants dudit territoire de bonnes conditions de vie et non pas à accueillir toujours plus d'habitants au détriment de notre population résidente.

D'après le bilan démographique 2019⁷³, 5111 personnes sont nées à Genève et 3372 personnes y sont décédées. Le solde naturel (excédent des naissances sur les décès) s'élève donc à 1739 personnes. Le mouvement migratoire extérieur (excédent des arrivées sur les départs) s'est élevé à 3278 personnes. Le solde migratoire des Suisses est déficitaire de 2331 personnes et celui des étrangers est positif de 5609 personnes. Autrement dit, seuls 35% de la croissance démographique est attribuable au solde naturel. Ce qui a pour conséquence directe d'accentuer fortement le besoin d'infrastructures publiques.

La zone agricole doit être préservée !

Alors que certains partis prônent le consommer local, ils n'hésitent pas, encore et encore, à déclasser tout ce qui est encore possible de déclasser, alors qu'ils dénoncent sans cesse les nuisances causées par une démographie non maîtrisée responsable de la surconsommation et du changement climatique.

⁷³ Source : OCSTAT – Statistique cantonale de la population

D'autant plus que nos agriculteurs manquent de terrains et que le marché de la zone agricole est saturé depuis plusieurs décennies. L'Etat devrait inciter les agriculteurs désirant cesser leur activité ou les propriétaires de terres agricoles à vendre exclusivement leur terrain à des agriculteurs désirant intensifier leur activité ou à de nouveaux agriculteurs désirant s'établir.

Vers un nouveau référendum ?

Le 24 novembre 2019, la population avait refusé le déclassement dit du Pré-du-Stand pour des raisons similaires qui nous font aujourd'hui refuser ce projet de loi. Et certains partis nous poussent même à démontrer leur incohérence quant à leur politique de déclassement de nos terres agricoles. Dans un des rapports de minorité du Pré-du-Stand on peut y lire : « Il convient de rappeler ici que la population genevoise a soutenu à 60% et 64% respectivement les initiatives pour la souveraineté alimentaire et pour des aliments équitables lors de la votation du 23 septembre 2018. » Et aujourd'hui ce même groupe vient nous dire tout le contraire en disant que ce déclassement est important et qu'une école est en jeu ! Alors que c'était déjà le cas pour le Pré-du-Stand et qu'il s'agissait également d'un projet sportif pour les jeunes.

Gageons que si un référendum est lancé en cas d'acceptation de ce projet de loi, il est à peu près certain que les électeurs le refuseront également. Dans le contexte de la crise sanitaire que nous vivons depuis ce printemps, la population a bien compris l'importance de préserver nos terres agricoles y compris s'il s'agit d'équipements publics. La minorité n'a aucun doute là-dessus.

En conclusion, la minorité vous demande de refuser ce déclassement qui obligera le département à trouver d'autres solutions pour inclure les équipements publics dont il a besoin, car bien évidemment il y a des possibilités, par exemple la révision des PLQ des zones déjà déclassées.