

Date de dépôt: 24 mai 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat adoptant le plan de réservation de site routier en vue de la réalisation de voies publiques d'accès aux Communaux d'Ambilly sur le territoire des communes de Thônex, Chêne-Bourg et Puplinge

Rapport de M^{me} Michèle Künzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'aménagement a examiné ce projet de loi le 11 mai 2005 sous la présidence de M^{me} Anne Mahrer.

Assistent à la séance M. le conseiller d'Etat Laurent Moutinot, en charge du DAEL, M^{me} Bojana Vasiljevic-Menoud, directrice adjointe du service de l'aménagement, M. René Spahr, chef de projet de MICA, M. Jean-Charles Pauli, juriste, et M. Frédéric Wuest, chef du service des espaces publics.

Le procès-verbal a été rédigé par M^{me} Delphine Binder, qu'elle soit ici remerciée.

Présentation du projet de loi

M. Wuest rappelle que le projet MICA a débuté en 2002-2003 à la Direction de l'aménagement, avec un plan de vigilance foncière. Il relève que ce plan n'avait pas de valeur légale et ne permettait pas au département de réagir à une éventuelle demande d'autorisation de construire ou de

transformation de bâtiments sur les parcelles visées. C'est pourquoi il a été décidé de proposer de mettre en place un plan de réservation de site routier.

M. Wuest souligne que le plan n'est pas un projet de route, mais une mesure conservatoire visant à permettre de proposer par la suite un projet de route. Il précise que le projet de route sera destiné aussi bien aux transports individuels qu'aux transports publics.

Ce plan a été élaboré en fonction du volet des transports du plan directeur communal de la commune de Thônex (en vigueur depuis 1999). Il prévoit la réalisation de routes en deux étapes : l'une visant à résoudre les problèmes de circulation existants et l'autre visant à relier les Communaux d'Ambilly au réseau routier. M. Wuest mentionne que le plan de réservation routière confirme les dispositions du plan directeur cantonal. Il indique que le plan prévoit trois accès au PAC.

Il est aussi mentionné que les trois maisons situées à l'entrée du site de Belle-Ideé sont considérées par la CMNS comme présentant une valeur patrimoniale. De plus, il faudra préserver l'arborisation importante autour de ces maisons et le cordon boisé voisin.

La présidente ajoute qu'un cycle d'orientation sera prochainement construit dans la zone.

Discussion

Certains membres de la commission manifestent d'emblée leur vif étonnement de l'urgence nécessaire au vote de ce projet. En effet, une procédure de mesure conservatoire est en cours et échoit le 13 juin 2005, c'est-à-dire peu après la prochaine séance du Grand Conseil. Ce projet de loi a mis en évidence une lacune de la tenue de l'échéancier et un défaut de coordination entre divers services. Cette urgence aura au moins eu le mérite de susciter la création d'un échéancier des procédures impliquant un délai conservatoire et leur recensement que l'on espère exhaustif.

Ce projet de loi prévoyant la réservation d'un site routier, permet de réserver un espace pour la construction éventuelle de routes d'accès au site dit des Communaux d'Ambilly. Cette réservation n'indique pas le tracé exact et encore moins la nécessité de la construction de telle ou telle route. Cette loi sert avant tout à préserver le possible. Il serait navrant qu'une construction nouvelle empêche l'accès le meilleur à ce site.

D'autres possibilités existent peut-être, mais il n'est pas nécessaire de les réserver puisque les terrains concernés sont propriétés de l'Etat.

De plus l'ampleur de la réservation n'indique absolument pas la construction d'une voirie à 6 pistes! C'est l'incertitude liée au tracé définitif qui détermine cette emprise. Lors de la construction éventuelle, les terrains qui ne seront pas nécessaires seront libérés de la réservation.

Une commissaire demande si l'Etat devra verser des indemnités pour les terrains réservés s'il renonce à les utiliser.

M. Pauli indique que la disposition légale qui s'applique est l'article 21, alinéa 2, LAT. Il mentionne que, selon le Tribunal fédéral, si moins de dix ans se sont écoulés entre la réservation des terrains, matérialisée par l'adoption du plan de réservation de site routier, et la décision d'abroger tout ou partie de ce plan en tant qu'il viserait certaines parcelles inexploitées et devenues inutiles, la réservation est considérée comme une interdiction temporaire, qui n'entraîne pas d'indemnisation pour expropriation matérielle.

Mais si les terrains réservés sont effectivement appelés à être utilisés, en fonction d'un projet routier en bonne et due forme, l'Etat devra alors acquérir les emprises nécessaires, éventuellement grâce aux clauses d'utilité publique légales (art. 9 Lroutes ou art. 3, al. 6 LGZD, en relation avec le futur PLQ) ou ad hoc qui seraient votées avec le projet définitif, par exemple avec le crédit routier. Il ajoute que, si les propriétaires des terrains sur lesquels passent les routes souhaitent valoriser ces terrains, on procède à des reports de droits à bâtir. Cependant l'Etat maîtrise déjà la plupart des terrains visés.

Au cours de la discussion, tous les commissaires sont conscients du problème de circulation existant dans ce secteur et qui pourrait être aggravé par l'urbanisation future si aucune mesure n'est prise. Il paraît évident à tous les commissaires que seul un transport collectif pourrait répondre à la forte demande de mobilité de cette région.

Le Conseiller d'Etat Laurent Moutinot précise que les études de circulation ne sont pas terminées et que le département ne sera pas en mesure de proposer des solutions définitives avant le délai d'adoption de la loi sur la réservation des sites routiers. Il signale qu'il est convenu avec les communes de leur présenter un projet de transports le 15 novembre 2005.

La réservation de ce site routier ne préjuge en rien de l'organisation future de la circulation. En effet, un projet de plan directeur de quartier ou des plans localisés de quartier, assorti d'une étude d'impact sur l'environnement seront nécessaires avant de concrétiser quelque route que ce soit.

Personne, au sein de la commission, ne met en doute la nécessité de densifier ce périmètre situé en zone villa et qui est non bâti.

Certains commissaires sont signataires d'une motion demandant l'implantation d'un tram avant le début de l'arrivée des habitants nouveaux

dans cette région. Pour montrer aux habitants de cette région la prise en compte de leurs inquiétudes, ils demandent que la motion soit renvoyée au Conseil d'Etat lors de la même séance du Grand Conseil.

Il est par contre jugé inutile à ce stade d'auditionner les trois communes concernées, car l'adoption de ce projet de loi n'implique aucune conséquence définitive sur l'urbanisation ou la circulation dans cette région.

Un commissaire se demande s'il n'aurait pas été judicieux de doter cette loi d'une clause d'utilité publique, afin de pouvoir exproprier, le cas échéant, plus facilement la parcelle concernée. Il aurait sans doute été préférable de le faire. Il faut toutefois lier cette omission au fait que l'instrument du plan de réservation de site routier, introduit dans la Lroutes le 23 mars 2002, est utilisé pour la première fois. Quoi qu'il en soit, à ce stade et vu l'urgence, il est impossible de remédier à cette éventuelle lacune car il faudrait remettre ce projet à l'enquête publique.

Traitement des oppositions

Par lettres datées des 14 et 15 avril 2005, les communes de Puplinge et Thônex ont déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan N° 29371-512-531-537, visé à l'article 1 et mis en procédure d'opposition du 18 mars 2005 au 18 avril 2005. La commune de Chêne-Bourg, par courrier du 21 avril 2005, en a fait de même.

Par lettres séparées des 5, 15, 16 et 18 avril 2005, les associations Thônex-Réalisme, des intérêts de Moillesulaz-Foron et Thônex-Nord, des intérêts du Plateau de Bel-Air et de défense des communaux d'Ambilly et des espaces verts à Thônex (A.D.C.A) ont également déclaré former opposition à ce projet de loi.

Par courriers séparés dont les dates s'échelonnent entre les 4 et 18 avril 2005, M^{mes} et MM. Frédérique et François Gency, Sylvia Quayzin Hooten et Archie Hooten, Catherine Christodoulidis, représentés par leur avocat, M^e Bruno Mégevand, Bruno Willhalm, Anneke Van Gils Thomson, Robert Thomson, Ursula Schmeissner, Andrée Pellouchoud, Mahfoud Yseult et Antoine Ravonel, Laura et Agatino Caruso, Chantal Portmann, Jacqueline Rotach, Brigitte et Philippe Léchaud, Catherine Métrallet et Auguste Orlandini ont aussi formé opposition.

Enfin, par divers courriers au contenu identique, environ 180 propriétaires et habitants voisins du périmètre du plan précité ont, à titre individuel, déclaré former opposition à ce projet de loi.

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication. Selon l'article 35, alinéa 3, LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

En l'espèce, la qualité pour agir des communes de Puplinge, Thônex et Chêne-Bourg doit être admise. Toutefois, il convient d'observer que l'opposition de la commune de Chêne-Bourg est datée du 21 avril 2005, soit trois jours après la fin de la procédure d'opposition, qui arrivait à échéance le 18 avril 2005. L'opposition de cette commune est donc tardive. Il s'ensuit que les oppositions des communes de Puplinge et Thônex sont recevables, tandis que celle de la commune de Chêne-Bourg doit être déclarée irrecevable.

La question de la qualité pour agir des associations opposantes est en revanche plus délicate. Ces associations, au vu de la qualité de leurs membres, apparaissent agir davantage comme des associations de propriétaires plutôt que comme des associations à but purement idéal. Leur qualité pour agir doit dès lors être appréciée a priori davantage selon les critères usuellement applicables en la matière (statuts prévoyant la protection des intérêts des membres, une majorité de ceux-ci disposant de cette qualité à titre individuel), plutôt qu'en fonction de ceux fixés par l'article 35, alinéa 3, LaLAT précité. En tout état, il est établi que l'Association de défense des communaux d'Ambilly et des espaces verts à Thônex (A.D.C.A), fondée le 27 mai 2002, ne remplit pas les conditions d'une association à but idéal au sens de cette disposition, dès lors qu'elle avait moins de trois ans d'existence au moment de l'ouverture de la procédure d'opposition du projet de loi litigieux.

Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée quant au fond de l'opposition.

En ce qui concerne les autres personnes, leur qualité pour agir ne peut être admise qu'à la condition expresse qu'elles soient propriétaires ou locataires d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29371-512-531-537. Tel est le cas d'un bon nombre d'opposants, dont la qualité pour agir ne fait aucun doute. La question de la qualité pour agir des autres personnes qui ne remplissent pas ces conditions, peut, au

surplus, rester ouverte, dès lors que, au fond, l'opposition doit de toute façon être rejetée.

A l'exception de M. Reinhard Schach, dont l'opposition est datée du 30 avril 2005, ces oppositions ont été déposées en temps utile et sont donc, en principe, recevables à la forme.

Toujours à la forme, il est encore observé que les opposants invoquent des griefs qui, pour l'essentiel, se recoupent et portent sur un complexe de faits identiques. Il se justifie, par conséquent, de procéder à une jonction des causes, conformément à l'article 70 LPA¹.

Au fond, l'on rappellera tout d'abord que les plans de réservation de site routier, visés à l'article 8, alinéa 2, LRoutes², sont des plans d'affectation du sol qui figurent dans la liste des « *autres plans d'affectation* » énumérés à l'article 13, alinéa 1, LaLAT. De tels plans suivent la procédure prévue par les articles 15 et ss LaLAT pour l'adoption des plans de modification des limites de zone. Ils sont adoptés par le Grand Conseil « *en vue de la réalisation d'une voie publique dont la réalisation ne s'impose pas dans l'immédiat* »³ et ont pour effet que, à partir de leur adoption, « *il ne peut être construit ou reconstruit aucun bâtiment qui nuirait d'une manière quelconque à l'exécution du plan* »⁴.

Comme tous les plans d'affectation du sol, les plans de réservation de site routier doivent être conformes au plan directeur cantonal et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 9 LAT et 11A, al. 1, LaLAT).

A ce propos, la fiche 4.05 du schéma directeur du plan directeur cantonal (ci-après PDC), qui traite des nouveaux tronçons du réseau routier, relève que « *le réseau (routier) genevois est largement constitué. Des compléments sont envisageables en relation avec de futures extensions de l'agglomération urbaine. L'opportunité de ces réalisations sera évaluée systématiquement, de façon à définir les modalités de mise en œuvre et de coordination avec les projets d'extension urbaine, les transports collectifs en place ou planifiés et les mesures d'accompagnement à réaliser* ».

La carte du schéma directeur du PDC retient le tracé routier reliant la route de Jussy et l'avenue de Bel-Air, tel que fixé par le plan visé à l'article 1 du projet de loi querellé, parmi les « *Tronçons du réseau routier à étudier* », destinés à compléter ledit réseau routier.

¹ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; ci-après : LPA)

² Loi sur les routes, du 28 avril 1967 (RSG L 1 10 ; ci-après LRoutes)

³ Art. 8, alinéa 2, LRoutes

⁴ Art. 8, alinéa 3, LRoutes

Cette desserte permettra également de faciliter l'équipement et l'accessibilité routière du secteur dit des communaux d'Ambilly, dont ledit PDC envisage la densification en fonction d'objectifs qui seront ci-après exposés.

C'est le lieu de préciser que la situation sur le marché du logement est de plus en plus tendue : en 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2003 est, pour la cinquième année consécutive, en baisse. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,17% au 1^{er} juin 2003, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%⁵. En juin 2004, le taux de vacance d'appartements recensés à louer s'est encore abaissé à 0,15%, alors que la population continue d'augmenter de plus de 6000 habitants par an et que la construction de logements reste insuffisante.

Les besoins en logements ont été estimés à 32 000 sur 20 ans (cf. PDC), ce qui représente au minimum 1600 logements à construire par année.

Dans un tel contexte, la mise en valeur des zones de développement par l'adoption de PLQ pour permettre de construire des logements est absolument prioritaire. Elle entre par ailleurs pleinement dans les objectifs de densification prévus par le concept de l'aménagement cantonal du PDC adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, qui prévoit la « *poursuite de la politique d'urbanisation prioritaire des zones de développement de l'agglomération urbaine* »⁶.

Pour mémoire, les zones de développement visent au premier chef « *la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante* »⁷. Elles sont également vouées à « *favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général* »⁸, soit de « *dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social* »⁹. La délivrance

⁵ Les logements vacants à Genève, données statistiques n° 11, OCSTAT, novembre 2003

⁶ Concept de l'aménagement cantonal adopté le 8 juin 2000, p. 29

⁷ Les zones de développement dans le canton de Genève, Alain Maunoir, Etudes et documents, 1999, p. 14

⁸ Idem

⁹ MGC 1972, p. 412

d'autorisations de construire y est subordonnée à l'adoption préalable de PLQ¹⁰. Ces derniers participent « *d'une politique générale de densification de la zone à bâtir qui ressort clairement du Plan directeur cantonal et qui correspond à un double intérêt public : d'une part, elle permet de ne point amputer davantage l'aire agricole déjà insuffisante*¹¹, conformément à l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT¹²; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise »¹³, laquelle a pris une ampleur considérable, ce que ne contestent pas les opposants.

Il serait cependant illusoire de penser que la mise en valeur des zones de développement existantes puisse suffire, à elle seule, à combler les besoins en logements précités, sans que la création de nouvelles zones de développement – se superposant à des zones à bâtir de moindre densité, mais aussi à des zones agricoles – ne soit, elle aussi, nécessaire.

C'est la raison pour laquelle le concept du PDC préconise, à son chiffre 2.12, de densifier les zones à bâtir actuelles de manière diversifiée. Pour les terrains sis en périphérie urbaine, dans la 5^e zone destinée aux villas, une telle mesure revient notamment à « densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones ». Il prévoit aussi, à son chiffre 2.3, d'admettre exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci. Il s'agit, aux abords de l'agglomération, de créer de nouveaux quartiers d'affectations mixtes par extension dans la zone agricole en continuité avec la structure urbaine et de favoriser une taille critique suffisante pour les nouveaux développements de manière à assurer leur accessibilité optimale par les transports collectifs.

L'un des instruments pour parvenir à cette fin est le « *périmètre d'aménagement coordonné* ». Selon la fiche 2.11 du schéma directeur cantonal, les périmètres d'aménagement coordonné (PAC) sont des espaces porteurs d'enjeux de première importance, significatifs pour l'ensemble du canton.

¹⁰ Cf. art. 2 al. 2 LGZD

¹¹ Ibidem

¹² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après : LAT)

¹³ ATF du 9.10.1990, Association de sauvegarde des Mouilles c/Conseil d'Etat genevois, cons. 3b, p. 7 et 9

Le schéma directeur cantonal du PDC désigne ainsi 12 PAC, dont celui du secteur dit « *Mon Idée - Communaux d'Ambilly* ». La fiche 2.16 dudit schéma directeur, qui traite des Communaux d'Ambilly, expose que « *ce secteur constitue, dans le canton, la plus grande réserve en zone à bâtir appartenant entièrement aux collectivités publiques. De même, le secteur voisin de Mon Idée pourrait constituer une extension urbaine sur la zone agricole. Ainsi, deux importants quartiers d'affectation mixte pourront être progressivement constitués* ».

A la lecture des oppositions, force est de constater que, à l'exception de la commune de Puplinge, qui « *n'accepte pas le principe d'une urbanisation différenciée tant que le potentiel à bâtir n'est pas épuisé* », peu d'entre elles s'attaquent frontalement au principe même de l'urbanisation des communaux d'Ambilly, dont ce projet a pour vocation de faciliter la réalisation des futurs équipements routiers. Cela, et pour cause, puisque l'urbanisation des communaux d'Ambilly est expressément prévue par le PDC, et que l'on ne saurait reprocher à un plan d'affectation du sol de vouloir concrétiser un objectif figurant dans le PDC.

Nombre d'opposants objectent que le projet de plan litigieux ne saurait être adopté avant même l'adoption éventuelle d'un plan directeur de quartier (ci-après : PDQ).

Il est vrai que, selon le PDC, une planification directrice de quartier est en principe nécessaire dans les PAC, de manière à garantir un aménagement de qualité et à instituer un cadre pré-négocié, permettant ensuite de traiter les projets de construction de manière transparente. Cette planification directrice, toutefois, est à formaliser progressivement. La notion de « *périmètre d'aménagement coordonné* » indique tout à la fois une identification territoriale (lieux stratégiques) et une forme d'action (aménagement concerté). La pratique de planification dans les PAC implique plusieurs démarches, dont la mise en œuvre d'une planification directrice de quartier, à échelle intermédiaire entre le PDC et les PLQ pour définir les objectifs de la planification, engageant les autorités, ainsi que la mise en œuvre de plans de zone et de plans d'affectation spéciaux, en particulier les PLQ et les plans de site, ayant force obligatoire pour les tiers.

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

Le 29 novembre 2002, donc plus d'un an après l'adoption du PDC par le Grand Conseil (qui a eu lieu le 21 septembre 2001), le législateur cantonal a finalement introduit dans la LaLAT un nouvel article 11 bis, instaurant un nouvel instrument légal de planification directrice : le plan directeur localisé. Ce dernier fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il doit être compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le PDC et comporte deux catégories de plans : les plans directeurs de quartier (PAC) et les plans directeurs communaux, ces derniers étant dressés à une échelle communale, comme leurs noms l'indiquent.

La simple lecture de l'article 11 bis LaLAT permet de se rendre compte que le législateur cantonal, s'il a précisé qu'un projet de PDQ devait être élaboré (et non pas adopté !) dans les PACS (art. 11 bis, al. 4, LaLAT), n'a aucunement entendu subordonner l'adoption d'un plan de zone ou de tout autre plan d'affectation du sol, tel un plan de réservation de site routier, à celle, préalable, de ce projet de PDQ.

Au contraire, le législateur cantonal a voulu que l'instrument du PDQ, une fois adopté, ne soit pas même obligatoire à l'égard du Grand Conseil (cf. art. 11 bis, al. 8, LaLAT), qui est l'autorité d'adoption aussi bien des plans de zone que des plans de réservation de site routier.

Cette omission n'est pas le fruit du hasard, puisqu'à défaut les communes, en cas de désaccord avec les objectifs fixés par le PDQ, se seraient vu octroyer un véritable droit de veto, dès lors qu'elles doivent approuver lesdits PDQ (cf. art. 11 bis, al. 7, LaLAT). La réalisation des objectifs fixés par le PDC aurait ainsi pu être mise en échec. Le législateur a entendu à tout prix éviter d'en arriver là, comme en témoigne l'extrait suivant du Mémorial du Grand Conseil :

« Les Plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient bien entendu d'éviter »¹⁴.

Cette nouvelle disposition (art. 11 bis LaLAT) visait simplement à répondre à une demande des communes, consistant à « conférer une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le Plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur

¹⁴ MGC 2001 41/VIII 7366

l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité»¹⁵, étant précisé que deux tentatives précédentes allant dans ce sens avaient échoué en 1985 (projet de loi 5717) et en 1997 (projet de loi 7692).

Les travaux préparatoires démontrent que le législateur a été jusqu'à envisager l'hypothèse d'un plan directeur localisé adopté par une commune et qui ne serait pas conforme au plan directeur cantonal (cf. al. 7).

*« Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'Etat n'est donc pas tenu d'adopter le projet de plan directeur localisé (plan directeur communal et plan directeur de quartier). Toujours dans ce cas de figure, le plan préalablement adopté par le conseil municipal n'aura pas la qualité d'un plan directeur localisé et n'en produira pas les effets juridiques prévus à l'alinéa 8 (force obligatoire pour les autorités), pour ne constituer qu'un simple outil de travail, sans statut juridique spécifique »*¹⁶.

Il n'a pas non plus manqué d'envisager le cas de figure où un projet de plan directeur localisé de quartier serait refusé par une commune :

*« Il en ira d'ailleurs de même pour le cas particulier d'un projet de plan directeur de quartier qui aurait été refusé par une commune. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat aura néanmoins la faculté de l'adopter, mais comme décision interne, non sujette à recours, sous la forme d'un extrait de procès-verbal, le document adopté sous cette forme ne constituant pas un plan directeur de quartier et n'en produisant dès lors pas les effets juridiques propres, rattachés à cet instrument »*¹⁷.

L'introduction des PDQ et des plans directeurs communaux dans la LaLAT n'avait donc pas pour objectif de donner aux particuliers ni aux communes le moyen de faire échec à la mise en œuvre du PDC en mettant à leur disposition un instrument qu'elles pourraient utiliser comme outil de blocage et de veto.

Il s'ensuit, en pratique, que si un PDQ est en force au moment de l'adoption d'un projet de plan d'affectation du sol, ce dernier (s'il s'agit d'un plan localisé de quartier) peut être appelé à s'y conformer. En revanche, si aucun PDQ n'est en force, le plan d'affectation du sol peut être adopté sans

¹⁵ MGC 2001 41/VIII 7364

¹⁶ MGC 2001-2002/X A 4600

¹⁷ MGC 2001-2002/X A 4600

autre, le grief soutenant la thèse inverse étant ainsi infondé et devant être rejeté.

Quant à l'absence de concertation entre le DAEL, la population et les associations de Thônex, un processus de coordination est engagé dans le cadre de l'élaboration du projet de PDQ, permettant à toutes les parties concernées de s'exprimer. L'instrument du PDQ ne doit toutefois pas être confondu avec le projet de plan de réservation routier dont il s'agit.

En invoquant ensuite une prétendue saturation des routes de Mon-Idée et de Jussy, l'absence d'étude d'impact sur l'environnement, les difficultés des TPG à relier un nouveau quartier de 10 000 habitants, les éventuelles difficultés liées au financement des infrastructures, les opposants se méprennent sur la portée juridique des PDQ, mettant de côté **le caractère avant tout conservatoire du plan litigieux**, tel qu'il ressort de l'article 8, alinéa 2, LRoutes.

En effet, le projet de plan litigieux ne fixe pas le tracé exact et définitif de la voie de communication dont il tend à préserver la réalisation, ni les mesures de circulation à prendre, toutes choses qui seront envisagées par le projet de PDQ et fixées, en fin de compte, dans les PLQ et lesdites mesures de circulation appelées à régir le secteur. Il se contente de préserver l'état existant pour permettre, le cas échéant, la réalisation de ces futures solutions routières, qui restent à déterminer précisément. Si l'on devait attendre l'adoption du PDQ, des constructions seraient probablement réalisées dans l'intervalle sur le tracé routier probable, qui entraveraient gravement, de toute évidence, le développement urbain envisagé.

Le projet de plan visé à l'article 1 de la loi querellée se contente donc de répondre à l'objectif fixé par l'article 8, alinéa 2, LRoutes, à savoir la réservation d'un site « *en vue de la réalisation d'une voie publique dont la réalisation ne s'impose pas dans l'immédiat* ». En d'autres termes, il s'agit d'une mesure de type conservatoire, prenant la forme d'un plan d'affectation du sol. S'agissant d'une parcelle en particulier, l'adoption de ce plan prolongera une autre mesure conservatoire qui revêt un caractère plus ponctuel (refus conservatoire provisoire d'une durée limitée à 2 ans, fondé sur l'ancien article 17 LaLAT, depuis lors remplacé par l'actuel art. 13B LaLAT). Cette mesure n'instaure donc pas une cité satellite, comme le redoute notamment la commune de Puplinge, mais doit simplement prévenir plus généralement dans l'espace et durablement dans le temps la réalisation de villas ou de toute autre construction qui pourraient être édifiées sur le tracé prévisible, d'ores et déjà pressenti, d'une voie de communication essentielle, à réaliser notamment dans le cadre de l'urbanisation à venir du quartier des communaux d'Ambilly. Ce tracé est actuellement à l'étude dans le cadre de

l'élaboration du projet de PDQ concernant ce secteur. Il est indispensable de le protéger, le temps que les plans de zone et les PLQ nécessaires à la réalisation des objectifs assignés au secteur en cause par le PDC, plus avant évoqués, puissent être adoptés.

A noter que si, par extraordinaire et contre toute attente, en dépit des constructions existantes et de la configuration du terrain, qui paraissent imposer l'emplacement général de cette voie de communication, les études en cours devaient aboutir à la conclusion selon laquelle une autre solution serait préférable au tracé pressenti, il s'agirait alors d'une « *modification sensible des circonstances* », au sens de l'article 21, alinéa 2, LAT, susceptible d'entraîner l'abrogation de tout ou partie de ce plan.

Quant aux compensations financières, de manière générale, la question des éventuelles moins-values ou plus-values générées par une mesure d'aménagement du territoire est étrangère à la présente procédure, qui a pour seul objet de contrôler la conformité d'une mesure d'aménagement particulière au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. C'est dire que cette question est irrelevante dans le cadre de la présente procédure¹⁸ et n'a donc pas à être examinée ici.

Enfin, le projet de loi litigieux ne prévoyant pas le tracé définitif de cette future voie de communication, les questions liées à une éventuelle étude d'impact sur l'environnement sont donc prématurées à ce stade, tout comme celles liées au financement.

Vote du projet de loi 9477 :

L'entrée en matière ainsi tous les articles sont acceptés à l'unanimité.

La Présidente met aux voix l'ensemble du projet de loi :

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

Contre : –

Abstentions : –

Ce projet de loi est adopté à l'unanimité.

¹⁸ ATF du 26.01.1990, cause 1P.497/1998, D. c/ Grand Conseil genevois, cons. 4 p. 11

Projet de loi (9477)

adoptant le plan de réservation de site routier en vue de la réalisation de voies publiques d'accès aux Communaux d'Ambilly sur le territoire des communes de Thônex, Chêne-Bourg et Puplinge

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

Art. 1 Approbation du plan

Le plan de réservation de site routier N° 29371-512-531-537, dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, le 16 mars 2004, en vue de permettre la réalisation ultérieure d'accès publics aux terrains des Communaux d'Ambilly, est approuvé.

Art. 2

¹ Les oppositions au présent projet de loi et au plan de réservation de site routier visé à l'art. 1, formées par les communes de Puplinge et Thônex, les associations Thônex-Réalisme, des intérêts de Moillesulaz-Foron et Thônex-Nord, des intérêts du Plateau de Bel-Air et de défense des communaux d'Ambilly et des espaces verts à Thônex (A.D.C.A), M^{mes} et MM. Frédérique et François Gency, Sylvia Quayzin Hooten et Archie Hooten, Catherine Christodoulidis, représentés par leur avocat, Me Bruno Mégevand, Bruno Willhalm, Anneke Van Gils Thomson, Robert Thomson, Ursula Schmeissner, Andrée Pellouchoud, Mahfoud Yseult et Antoine Ravonel, Laura et Agatino Caruso, Chantal Portmann, Jacqueline Rotach, Brigitte et Philippe Léchaud, Catherine Métrallet et Auguste Orlandini, Roger Adatto, Edouard Amstad, Natascha et Sébastien Armleder, Heidi et Rudold Attinger, Achille Bachofner, Jeannine et Walter Baechtold, Jo-Ann et Henri Bakker, Suzanne Balsler, Jean-Claude Barth, Janine Baudin, Jacqueline Bauer, Madeleine Berthaudin, Hannelore et Jacques-André Boesiger, Jacques Boissonnas, Cécile Bonjour, José Bonny, Marie-Aimée Berdat-Bornhauser, Philippe Bourgeois, Martine Bruschweiler, Hélène et Ernest Burki, Giuseppe Cannella, Raymond Casadei, Elisabeth, Adrien, Benoît et Philippe Chantre, Marcel Chatton, Anne-Marie et Gérard Clerc, Mireille et Maurice Coutisson, Catherine et Doris Crawshaw, Sylvia Crawshaw Del Rosso, Elisabeth Cuanillon, Jacques Dallais, Pierre Dällenbach, Marcelle et Gilbert Darbellay, Marie-Madeleine et Didier Delbiaggio, Raymond Delecraz, Pierre Deluermoz, Michelle Demierre, Sonja Desclouds, Alexandra Dobrinov,

Charles Dunand, Rose-Marie Dupont, Elsy et Désiré Dürig, Shirley Ann et Geoffrey Mark Edmonds, Jacqueline Ehinger, Jaqueline Ehinger, Julien Favot, Eric A. Fleury, Catherine et Didier Frossard, Fabienne Gallina, Yvette et Gérald Gaudin, Anita et François Daniel Giezendanner, Gisèle Graber, Jean-Claude Grandgirard, Gabriella Guex-Crosier, Corinne Hagger, Raymond et Hagger, Christine et Philippe Hagger, Aurélien Hagger, Théo Hancou, Denise et Walter Hari, Giovanna, Paul et Jean-Christian Hauri, Monique Helbling, Jean-Pierre Hufschmid, Marie-Rose Hug-Pintus, Sandrine, Hélène, Nathalie et Alexi Hyde, Marco Jäger, Dominique Jenny, Noël Jorand, Jean Kaehr, Mark Kazmir, Marie-Jo et Stéphane Keller, Emil Keller, Gisèle Labeaume, Liliane et Raymond Lachat, Esther et Daniel Lack, Mathieu Laurient, J.-C. Liechti, Christine Locatelli, Rose-Marie Lohri, Valérie Lopez, Dominique et Pierre Magnard, Kurt Mausli, Margrit Meili, Peter, Florian et Marianne Meili, Hans R. Meister, Andrée Menthonnex, Françoise et Claude Miffon, Jean-Claude Mingard, Robert Monico, Liliane et Maxime Moret, Noëlle Mühlethaler, Eva Oberson, Laurent Pastore, Silvie, Jacqueline, Laura, Cristina et Fabrizio Patané, Eva et Luc Perrin, Micheline Pfsi, Teresa et Yves Portier, Claude et Henri Presset, Angelo Pronini, Isaura Ramos, André Ray, William et B. Reiter, Jean-Pierre Renggli, Franz et K. Riechsteiner, Hedy Rosa, Doris, Gesenn et Richard Rosset, Alice et Pierre-Yves Rougemont, Ulrich Sauberli, Françoise Sauthier, Judith et Brian Scarfe, Henriette Schmid, Pascale et Marc Schulthess, Ariane et Albert Sembach-Zeberli, Lily Sommerhalder, Richard Stark, Jeannette Torche, Catherine, Marco et Sébastien Tosi, Chantal et Etienne Touvet-Martin, Jean-Pierre Uehlinger, Jan Venulet, Géraldine et Claude Vernez, Cathy et Roland Vernier, Josiane Vetterli, Roger Villermet, Henri Wälti, Werner Wermuth, Laurence Wulkan, Nadine Zendaoui-Jayet sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'étude de la présente loi.

² Les oppositions formées par la commune de Chêne-Bourg et M. Reinhard Schach, déposées tardivement, sont déclarées irrecevables. Elles sont rejetées en tant que de besoin.

Art. 3 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29371-512-531-537 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

