

Date de dépôt : 9 janvier 2012

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 Carouge (création d'une zone de développement 3 et d'une zone des bois et forêts) au lieu-dit « Les Moraines »

Rapport de M. Olivier Norer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Préambule

Le présent projet de loi a été étudié durant trois séances de commission, les 22 juin, 31 août et 2 novembre 2011, sous la présidence de M. Christophe Aumeunier. Ont également assisté aux séances : M. Mark Muller, conseiller d'Etat ; M^{mes} Isabelle Girault (DCTI) et Saskia Dufresne (DCTI) ; MM. Jacques Moglia, attaché de direction (DGAT-DCTI), et Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au secteur des affaires juridiques (DGAT-DCTI), et M. Pascal Michel (DGAT-DCTI). Ce rapport n'aurait pu être réalisé et finalisé sans l'aide précieuse de M. Christophe Vuilleumier et M^{me} Marie Savary. Qu'ils en soient remerciés !

Séance du 22 juin 2011 (présentation du projet de loi)

M. Michel prend la parole et explique que ce déclassement se situe dans le sud de Carouge à proximité du Rondeau. Il ajoute que le site a une excellente accessibilité et un très bon niveau d'équipement public. Il signale en outre que les espaces publics de délasserment sont également très bons. Il déclare alors que le périmètre concerné se situe dans la pente et est occupé pour le moment par des maisons individuelles et par une grande végétation.

Il précise que cette zone se situe à côté de tissus bâtis denses. Il indique encore que deux parcelles sont très grandes et qu'une troisième parcelle est en mains de l'Etat et accueille la maison de détention de Montfleury. Il précise également que ces maisons individuelles n'auront pas besoin d'être conservées. Il indique par ailleurs que des mises en conformité sont en outre prévues. Il ajoute que ce sont donc huit parcelles qui sont concernées par ce projet et qu'un nouveau constat de bois et forêts a été réalisé en 2008. Il mentionne ensuite que ce sont 21 000 m² de prévus. Il ajoute que ce projet de loi est conforme au plan directeur cantonal dont l'ensemble des critères est respecté. Il déclare encore que le plan directeur communal insiste sur la qualité des lieux, ce qui a été démontré. Il rappelle alors que le Conseil municipal a préavisé défavorablement ce projet de zone de développement 3, souhaitant une zone de développement en 4A. Il ajoute que le Conseil d'Etat a reçu les autorités communales qui craignent une densification excessive. Il ajoute que le projet de PLQ a été présenté à la commune et a permis de démontrer que les qualités du site étaient respectées.

Un commissaire (Ve) demande si un niveau en sous-sol est prévu.

M. Michel répond qu'un niveau est prévu.

Le même commissaire demande ensuite pourquoi la zone ferroviaire est maintenue en l'état.

M. Michel répète qu'il y a une zone de Bois et Forêt existante et il remarque qu'il n'y aura pas de mise en conformité au-delà.

Un commissaire (UDC) demande ce qu'il en est des oppositions.

M. Michel répond que ces observations s'attachent à la qualité paysagère du site. Il précise que ces observations proviennent des habitants du voisinage.

Le même commissaire demande si les habitants sont des propriétaires.

M. Michel acquiesce.

Il demande ensuite s'ils ont cherché à densifier leur parcelle.

M. Michel répond que le propriétaire de la plus grande parcelle a demandé des renseignements et a reçu une décision favorable.

Il déclare enfin qu'il pourra donc réaliser.

M. Michel acquiesce. Il remarque qu'une promesse de vente a été faite à une régie de la place de la part d'un autre propriétaire.

Un commissaire (Ve) remarque que Carouge est échaudée à cause d'une autre parcelle. Il demande alors si l'Etat a acquis la parcelle de l'université qui jouxte Battelle.

Le commissaire (UDC) demande si l'Etat n'utilisera pas de son droit de préemption sur la parcelle acquise par la régie.

M. Michel répond par la négative.

Un commissaire (R) demande ce qu'il en est du propriétaire de la parcelle du milieu.

M. Michel répond que c'est justement lui qui a fait une demande de renseignement.

Le Président demande également ce qu'il en est de Montfleury.

M. Michel répond que c'est un projet qui peut se développer en plusieurs étapes. Il ajoute qu'il est clair qu'il faudra une solution pour Montfleury.

Un commissaire (UDC) remarque que si tous les projets étaient de cette qualité, ce serait magnifique. Il aimerait toutefois entendre la commune.

Un commissaire (PDC) aimerait, quant à lui, entendre la DGM car le problème de la circulation est très important dans ce secteur. Il ajoute que rien ne peut être fait au Rondeau tant que le CEVA n'est pas réalisé. Il souhaiterait donc savoir ce qui est prévu.

Un commissaire (S) remarque qu'il pourrait également être intéressant d'avoir une présentation du PLQ.

Le Président répond que cette commission ne s'attache généralement pas aux PLQ mais il remarque que cela est envisageable.

Séance du 31 août 2011 (audition de M. Nicolas Walder, conseiller administratif, Ville de Carouge)

M. Walder prend la parole et explique que la commune de Carouge est opposée à ce projet car elle souhaite un déclassement en zone 4A et non en zone 3, comme le souhaite l'Etat. Il précise qu'une zone 4A satisferait les promoteurs et que cela permettrait de préserver le cordon boisé où est prévu de passer la Voie verte.

Il rappelle alors que plusieurs projets de densifications sont prévus à Carouge, comme celui de la Ligne Rouge. Il mentionne ensuite que ce projet soulève la question des gabarits puisqu'en limitant la hauteur à quinze mètres, hauteur maximum d'une zone 4A, les perspectives sont conservées. Il rappelle en l'occurrence que la vue depuis l'ensemble de la commune sur les frondaisons est précieuse pour l'ensemble des habitants, ce d'autant plus qu'il s'agit de la dernière zone verte demeurant à Carouge. Il répète que c'est le canton qui souhaite un déclassement en zone 3.

Un commissaire (MCG) prend la parole et demande quel est le pourcentage de conseillers municipaux qui se sont opposés à ce projet.

Un commissaire (Ve) intervient et déclare qu'il y a eu dix-neuf contre et seize oui.

M. Walder répond que le Conseil municipal n'est pas opposé à un déclassement en zone 4A et que c'est la zone 3 qui pose un problème.

Un commissaire (PDC) demande alors quels sont les autres projets prévus sur le territoire de la commune de Carouge.

M. Walder répond qu'il y a de nombreux projets. Il en énumère quelques-uns comme la Ligne Rouge et il rappelle que Tambourine et Battelle sont en zone 3 et que tout le reste est destiné à la zone 4A.

Un commissaire (L) demande ce que la commune pense du contexte relativement urbain qui jouxte le Rondeau de Carouge. Il mentionne que les gabarits de plusieurs immeubles de ce périmètre sont très proches des gabarits d'une zone 3. Il se demande quelle est la vision de la commune sur ce secteur.

M. Walder répond que le plan directeur communal prévoit une densification différenciée et plus particulièrement des zones 4A. Il répète qu'il est question dans le cas qui occupe actuellement la commission de la seule zone de verdure de Carouge et qu'une zone 3 risque d'égratigner fortement celle-ci.

Le même commissaire (L) déclare qu'une zone 3 permet justement de concentrer les droits à bâtir et de prévoir des élévations plus hautes. Il ajoute que cela permet de développer des aménagements sur le reste de la parcelle. Il rappelle que tout dépend en fin de compte du projet d'architecture envisagé.

M. Walder répond que le plan directeur communal a été validé il y a trois ans et que l'Etat demande à présent une zone 3 en lieu et place d'une zone 4A, sans entrer en discussion avec la commune. Il pense en l'occurrence que les espaces de détente doivent être réfléchis et conçus en amont.

Un commissaire (PDC) demande encore ce qu'il en est des projets futurs.

M. Walder répond que le chemin de Pinchat est prévu pour la mobilité douce avec des cheminements allant jusqu'à Val d'Arve, par la coulée verte. Il remarque alors que tout dépend des projets de densification. Il mentionne que le périmètre de la Ligne Rouge pourrait encore se développer. Il signale par ailleurs que le projet de la fondation Amacker va démarrer, sans parler des impacts du projet du CEVA. Il répète que les projets de densifications

sont nombreux et que la commune cherche donc des éléments de dépaysement.

Séance du 31 août 2011 (audition de M. Alexandre Prina, chef de service, SOM/DGM)

Un commissaire (PDC) demande des explications sur le trafic dans le périmètre du chemin de Pinchat et de la route de Drize.

M. Prina prend la parole et déclare que c'est le Rondeau de Carouge qui régule ces deux voies. Il rappelle que le tram limite le débit à mille véhicules par heure et qu'il n'est pas possible d'augmenter ce chiffre. Il rappelle qu'il existe toutefois des projets d'amélioration sur la route de Drize avec l'établissement d'une voie bus. Il rappelle en effet qu'un accroissement de l'offre TPG a été prévu et voté par le parlement, avec un rythme urbain sur cette route. Il mentionne encore que de nouvelles infrastructures routières sont étudiées sur Genève Sud dans le but de contourner Carouge, Veyrier et Plan-les-Ouates.

Il signale ensuite que le projet de loi prévoit environ deux cents logements et il pense que le secteur est bien placé en termes de desserte puisque les transports publics se trouvent dans un rayon de trois cents mètres. Il précise qu'il s'agit tant du tram que des voies de bus dont il vient de parler. Il ajoute que l'utilisation de la route est encore de type périurbaine avec des pics aux heures de pointe mais il mentionne que les améliorations que les TPG vont apporter devraient permettre de stabiliser la situation.

Un commissaire (Ve) demande s'il existe une étude sur les modes de transports des habitants de la Tambourine. Il évoque plus particulièrement le microrecensement transports entamé avec la Confédération.

M. Prina répond que l'échantillonnage pris en compte dans ce cadre est de cinq milles personnes sur l'ensemble du canton mais que seules quelques personnes sont concernées par la Tambourine, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions.

Un commissaire (L) remarque que l'accessibilité de ce secteur est vraiment parfaite.

M. Prina acquiesce.

M. Moglia signale que le projet n'est pas encore en procédure d'opposition et que celle-ci sera ouverte simultanément à l'enquête publique liée au PLQ. Il précise que les préavis sur ce dernier sont favorables, ce qui implique que l'enquête publique et la procédure d'opposition démarreront

rapidement. Il ajoute que la commission ne peut donc pas encore voter ce projet pour le moment.

Un commissaire (Ve) remarque que la commune a accepté une zone de développement en 4A mais pas en zone 3.

M. Moglia acquiesce en déclarant que le souci porte sur la hauteur des bâtiments et sur la vue sur les frondaisons du plateau de Pinchat.

Le même commissaire demande si la parcelle qui doit être développée se trouve bien à côté de l'école de la Tambourine. Il se demande si c'est l'Université ou le canton qui en est le propriétaire.

M. Moglia répond que des logements pour étudiants sont envisagés sur cette parcelle avec des équipements publics souhaités par la commune. Il remarque que ce dossier demeure encore assez flou.

Il demande encore si le terrain appartient à l'Etat.

M. Moglia répond que cette parcelle appartient à l'Université.

Il remarque qu'il est question d'une parcelle appartenant à l'Etat.

M. Moglia répond que la parcelle évoquée se trouve à Battelle. Il ajoute que des bâtiments administratifs et des logements, notamment, y sont prévus.

Un commissaire (L) remarque que le PLQ a été accepté par Carouge et il pense que la commission peut voter sans problème ce projet. Il ne comprend pas pourquoi il y a des oppositions à la zone 3 mais il mentionne ne pas vouloir épiloguer sur la question.

Un commissaire (PDC) répond que la préoccupation porte sur la vue depuis Carouge avec une crainte de voir se construire des bâtiments de plus de dix-huit mètres de haut. Il ajoute qu'il est vrai par ailleurs que le périmètre est idéal mais il pense qu'il est nécessaire que ces projets se réalisent en accord avec la commune.

Vote

Le Président met aux l'entrée en matière sur le **PL 10838**

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

Le Président passe à l'approbation du texte (titre et préambule) qui recueille la même unanimité.

Puis le Président procède au vote article par article.

Le Président met aux voix l'article 1

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

Le Président met aux voix l'article 2

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

Le Président met aux voix l'article 3

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

Le Président déclare alors que les travaux sur cet objet sont suspendus jusqu'à la fermeture de la procédure d'opposition.

Séance du 2 novembre 2011 (vote final et levée des oppositions)

Le Président explique que, concernant ce projet de loi, la commission en est au stade du 3^e débat. Il demande s'il y a des remarques préalables avant de passer au vote.

Un commissaire (Ve) souhaiterait savoir s'il y a des oppositions ou des remarques autres que celles que la commission avait entendues lors de l'audition de la commune de Carouge.

M. Moglia répond que le Conseil municipal de la commune de Carouge a reçu favorablement le PLQ qui est lié à ce projet de loi. Cela prouve que la commune est parfaitement en accord avec ce projet de loi et le PLQ qui le suit.

Un commissaire (L) souhaite faire une déclaration politique. Il voit d'un très bon œil que ce projet de loi arrive à terme car les propriétaires des villas sur les parcelles concernées ont été partie prenante du projet et ont fait en sorte que tout se passe bien. En outre, il constate aussi que ce périmètre est à proximité immédiate des différentes infrastructures nécessaires, notamment en terme de transports. Il tient donc à remercier et féliciter la commune de Carouge pour sa collaboration dans ce projet.

Un commissaire (UDC) explique à son tour que le groupe UDC est favorable à ce projet. Il constate en outre que la zone de développement 3 peut se révéler adéquate et ne pose pas toujours des problèmes.

Un commissaire (PDC) tient à présenter également ses félicitations à la commune de Carouge pour ce projet.

Un commissaire (Ve) explique que le groupe des Verts est satisfait de ce projet. Il rajoute que la commune de Carouge fait partie du groupe de tête des communes qui urbanisent le plus sur le canton de Genève et il l'en félicite.

Un commissaire (MCG) remercie la commune de Carouge pour sa collaboration. Il regrette néanmoins les limitations dans la hauteur imposées aux immeubles.

M. Pauli rappelle qu'il y avait des oppositions à ce projet de loi et qu'il faudrait au préalable procéder à la levée de ces oppositions. Il explique notamment que certaines oppositions formulées contre ce projet de loi concernent des points liés à des questions de protection du paysage et des forêts et comportent une demande de constatation de nature forestière.

Le Président explique que ce constat a déjà été fait puisqu'une zone de bois et forêts a justement été créée.

Le Président met aux voix le nouvel article 3

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

Le Président met aux voix le PL 10838 dans son ensemble

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

Traitement des oppositions

A la forme

Par lettre datée du 18 octobre 2011, reçue en Chancellerie le 19 octobre de la même année, l'Association des intérêts de Pinchat a déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan n° 29741-544, visé à l'art. 1. A ce courrier étaient annexés 10 documents intitulés « procuration », libellés de la même manière, par lesquels M^{mes} et MM. Bjorn Krienke, Curt (Kurt) Walther, Heinz et Ursula Widmer, Téa et Jean-François Sauthier, Emma Keller, Laurent Ashenden, Marc Imhof, François Salamun et Huguette Bauloz-Delaunay indiquaient « donner procuration à l'Association des intérêts de Pinchat afin de [les] représenter dans le cadre de l'opposition au projet de « *Modification de zones Les Moraines* » et au projet de « *Plan localisé de quartier les Moraines* ».

Par quatre lettres séparées, datées du 19 octobre 2011 et reçues le 20 octobre 2011 en Chancellerie, M^{mes} et MM. Dirk Eelbode et Sandrine Walrand-Eelbode, Catherine Sciarini, Mirella Angelone-Pietrangelo et Alec Renaud Martin-Achard, tous représentés par leurs avocats,

M^{es} Yves Jeanrenaud et Timo Sulc, ont également déclaré former opposition contre ce même projet.

Enfin, par courrier du 11 octobre 2011, reçu le 12 octobre 2011 en Chancellerie, Bérengère Stahl-Guinand et Alain Stahl, Laurence-Isaline Stahl Gretsch et Jean-Claude Gretsch, Lucile Stahl-Monnier et Nicolas Monnier en ont fait de même.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication. Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT² prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Pour rappel, en matière de recours de droit administratif, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés³.

L'intérêt digne de protection doit être personnel et peut être juridique ou de fait. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire⁴.

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

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

³ ATF 104 I b 245

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

L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir^{5 et 6}.

S'agissant des associations, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'il ne suffit pas que les statuts mentionnent la protection de la nature ou du paysage parmi leurs buts pour qu'elles bénéficient de cette qualité. En effet, un but idéal peut parfaitement être poursuivi, mais à titre accessoire, l'objet principal de l'association étant la défense des intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné ; dans ce cas, l'invocation du but idéal n'est pas suffisante pour conférer à l'association la qualité pour agir. Elle peut toutefois disposer de cette qualité en tant qu'association de propriétaires. Dans cette dernière hypothèse, les intérêts invoqués doivent être protégés par les statuts de l'association, être communs à une partie importante de ses membres, et susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux^{7 et 8}.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁹.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹⁰. Pour qu'un voisin soit touché plus que quiconque, la réalisation du projet litigieux doit lui causer personnellement un préjudice de fait en raison, par exemple, des nuisances provoquées par l'exploitation¹¹. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹² (devenu

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

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

⁷ ATF du 11.02.2004, Pic-Vert, Association Genevoise pour la Protection des Villas et de leur Environnement c/ DAEL, Tribunal administratif Genève, Ville de Carouge

⁸ ATF 1C_317/2009, du 15.01.2010

⁹ ATA S. du 27.06.2000, B.-M., du 31.03.1998

¹⁰ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹¹ ATF 110 Ib 398 cons. 1b p. 400

¹² Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

art. 89 al. 1 let. c LTF¹³) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁴.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte une construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire¹⁵. S'agissant de la qualité pour recourir contre un plan localisé de quartier (ci-après PLQ), le Tribunal administratif a jugé qu'une distance de l'ordre de 80 à 225 m par rapport au projet litigieux permettait encore de confirmer la présence d'un intérêt digne de protection au regard de la loi et de la jurisprudence¹⁶. Il a en revanche dénié cette qualité à des personnes domiciliées à une distance de plus de 300 m d'un projet de plan localisé agricole¹⁷ ou encore de 450 m d'un projet de stade de football¹⁸.

En l'espèce, l'Association des intérêts de Pinchat a pour but, aux termes de l'art. 2 al. 2 de ses statuts, de « travailler au développement harmonieux de la région et de défendre les intérêts de ses membres ». Il y a dès lors lieu de considérer que cette association ne poursuit pas un but exclusivement idéal. En conséquence, si la qualité pour agir devait lui être reconnue, elle ne pourrait l'être qu'au titre d'une association de résidents et non pas d'une association agissant à titre purement idéal au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT. A cet égard, relevons que seuls environ 17 de ses membres (sur un peu plus de 200 au total) sont propriétaires ou locataires de terrains sis dans un rayon de 250 m autour du périmètre, soit une petite minorité. Partant, l'association des Intérêts de Pinchat ne dispose pas de la qualité pour agir, si bien que son opposition doit être déclarée irrecevable.

Il en va de même en ce qui concerne M^{mes} et MM. Bjorn Krienke, Curt (Kurt) Walther, Heinz et Ursula Widmer, Téa et Jean-François Sauthier, Emma Keller, Laurent Ashenden, Marc Imhof, François Salamun et Huguette Bauloz-Delaunay, déclarant donner procuration à l'Association des intérêts de Pinchat pour former opposition au présent projet de loi. C'est, en effet, le lieu de rappeler que l'art. 9 al. 1 LPA¹⁹ dispose que les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un ascendant ou un descendant

¹³ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁴ ATF 119 Ib 179 cons. 1c p. 183

¹⁵ ATA N. K. du 24.06.1997; ATA T. du 29.03.1993

¹⁶ ATA/438/2006 du 31 août 2006, cons. 3c

¹⁷ ATA 713/2011, du 22.11.2011, cons. 6d et 7

¹⁸ ATA/492/2000 du 14 août 2000, cons. 3 et les autres références citées

¹⁹ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10)

majeur, respectivement par un avocat ou par un autre mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit.

Par cette disposition, reprise de la loi genevoise instituant un code de procédure administrative, du 6 décembre 1968, le législateur cantonal a manifesté clairement son intention de ne pas réserver le monopole de représentation aux avocats en matière administrative, dans la mesure où un nombre important de recours exigent moins de connaissances juridiques que de qualifications techniques²⁰.

Les mandataires doivent néanmoins être qualifiés, c'est-à-dire qu'ils doivent disposer de connaissances suffisantes dans le domaine du droit dans lequel ils prétendent être à même de représenter une partie.

Conformément à la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif, l'aptitude à agir comme mandataire professionnellement qualifié doit être examinée de cas en cas, au regard de la cause dont il s'agit, ainsi que de la formation et de la pratique de celui qui entend représenter une partie à la procédure. Le Tribunal administratif a ainsi dénié la qualité de mandataire professionnellement qualifié dans une cause relevant de la police des constructions et de l'aménagement du territoire à un agent d'affaires breveté qui ne bénéficiait d'aucune formation ou pratique quelconque dans ce domaine. Le Tribunal fédéral a confirmé cet arrêt en relevant qu'il convenait de se montrer exigeant quant à la preuve de la qualification requise d'un mandataire aux fins de représenter une partie devant le Tribunal administratif, dans l'intérêt bien compris de celle-ci et de la bonne administration de la justice²¹. Ainsi, pour recevoir cette qualification, les mandataires doivent disposer de connaissances suffisantes dans le domaine du droit dans lequel ils prétendent être à même de représenter une partie²².

Si les avocats bénéficient de par la loi d'une présomption de fait quant à leur aptitude à représenter efficacement les intérêts des parties dans les procédures administratives, le but de l'art. 9 LPA s'oppose, au vu de ce qui précède, à l'admission comme mandataire professionnellement qualifié de tout conseiller juridique indépendant.

En l'espèce, il est constant que l'Association des intérêts de Pinchat n'est ni avocate, ni mandataire professionnellement qualifiée pour la cause dont il s'agit. Partant, elle ne peut représenter valablement d'autres personnes à titre

²⁰ Mémorial des séances du Grand Conseil 1968, p. 3027 ; ATA/619/2008 du 9.12.2008

²¹ ATF 125 I 166 cons. 2b/bb p. 169 ; ATF 1P.416/2004 du 28.09.2004 confirmant l'ATA/418/2004 du 18.05.2004

²² ATA/330/2005, du 10.05.2005

individuel. Par conséquent, les oppositions par procuration formées à titre individuel par M^{mes} et MM. Bjorn Krienke, Curt (Kurt) Walther, Heinz et Ursula Widmer, Téra et Jean-François Sauthier, Emma Keller, Laurent Ashenden, Marc Imhof, François Salamun et Huguette Bauloz-Delaunay, doivent être déclarées irrecevables. Au fond, elles devraient de toute façon être rejetées pour les mêmes motifs que ceux qui répondent aux griefs invoqués par l'association précitée.

S'agissant des oppositions formées par M^{mes} et MM. Dirk Eelbode et Sandrine Walrand-Eebode, Catherine Sciarini, Mirella Angelone-Pietrangelo et Alec Renaud Martin-Achard, tous représentés par leurs avocats, M^e Yves Jeanrenaud et Timo Sulc, il ne fait pas de doute que ces personnes, propriétaires des parcelles n° 538, 540, 543 et 544, immédiatement voisines du périmètre du projet de plan de zone n° 29741-544 visé à l'art. 1, disposent de la qualité pour agir. Il en va de même de celles formées par Mmes et MM. Bérengère Stahl-Guinand et Alain Stahl, Laurence-Isaline Stahl Gretschi et Jean-Claude Gretschi, Lucile Stahl-Monnier et Nicolas Monnier, propriétaires ou copropriétaires des parcelles n° 3220 et 3222, feuille 40 du cadastre de la Ville de Carouge, située en face du périmètre, au sud du chemin de Pinchat.

Formées en temps utiles, ces oppositions sont dès lors recevables à la forme.

Toujours à la forme, il est encore observé que les oppositions portent sur le même projet de loi. 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.

Au fond

Considérations générales

Au fond, de manière générale, il convient de rappeler que les autorités cantonales et communales sont tenues d'appliquer les principes et les objectifs du Plan directeur cantonal (ci-après PDC), notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes audit PDC et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11A al. 1 LaLAT²³).

Le PDC, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estime les besoins en logements à

²³ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

32 000 sur 20 ans, soit au minimum 1 600 logements à construire par année, correspondant à une croissance démographique moyenne de 3 100 personnes par an. La mise à jour 2010 du PDC, approuvée le 6 octobre 2010 par le Conseil d'Etat et le 31 mars 2011 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif. La fiche du monitoring du PDC n° U1 de mai 2011, relative aux logements et à la population, met cependant en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2010 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4 780 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2010 (1 425 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1 600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2 000 logements. A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins : en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,25% en juin 2011.

L'objectif 2.12 du concept de l'aménagement cantonal du PDC, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000, vise à « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* ». Pour les terrains sis en 5^e zone villas de la périphérie urbaine, cela implique de « *densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* » et de créer « *de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas* ». La fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDC, aussi bien dans sa version de 2001 que dans celles mises à jour en 2006 et 2010, préconise ainsi la « *densification de la 5^e zone (villas) par modification du régime des zones* » dans le but de poursuivre une utilisation rationnelle de ces terrains afin de répondre à la demande de logements.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi querellé, cette fiche détaille les critères selon lesquels les possibilités de procéder à une telle démarche doivent être évaluées. Les terrains doivent ainsi être d'une certaine superficie, contigus à une urbanisation ou à une zone plus dense, à proximité d'équipements et au bénéfice d'une dévotiture existante ou potentielle en transports publics. Les caractéristiques naturelles et bâties, ainsi que les nuisances affectant le site doivent naturellement également être prises en compte.

La densification par modification de zones correspond plus généralement à la pratique cantonale qui consiste à analyser les potentiels de densification de périmètres de plus de 5 000 m² peu ou pas bâtis et situés en zone de villas.

L'art. 11A al. 2 et 3 LaLAT, adopté en mai 2002, est venu codifier cette pratique en prévoyant un effet suspensif pour l'instruction des requêtes en autorisation de construire au sein de ce type de périmètre, afin d'examiner, en collaboration avec la commune, si une densification est effectivement envisageable.

Quant au plan directeur communal (PDCom) de Carouge, approuvé par le Conseil d'Etat le 14 septembre 2009, il part quant à lui du principe général qu'il est souhaitable de maintenir en zone villas le sud du territoire communal peu équipé et actuellement mal desservi par les transports publics. Le PDCom relève toutefois que cet objectif risque de se traduire par une densification de la zone villas par dérogation à l'indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) usuellement appliqué et de conduire à l'imperméabilisation du sol, à un appauvrissement de la végétation, à une forte fragmentation du parcellaire, ainsi qu'à une sous-utilisation des transports en commun. Or, de telles dérogations – qui autorisent un IUS de 0.4 maximum en cas d'accord du conseil municipal – ont précisément été plusieurs fois sollicitées ces derniers mois à Carouge, notamment pour la parcelle n° 534 comprise dans le périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi querellé. Une demande préalable (DP n° 18181) a ainsi été accordée pour cette dernière le 19 novembre 2009.

S'agissant des grands périmètres peu développés en zone de villas, le PDCom s'appuie sur l'art. 11A, al. 2 et 3 de la LaLAT. La fiche de mesures No 1 du PDCom, qui traite du secteur Battelle-Tambourine, identifie ainsi sept parcelles répondant aux critères définis par la législation (en particulier une superficie de plus de 5'000 m²). Deux d'entre elles – les n° 2050 et 539 – sont situées dans le périmètre faisant l'objet du présent projet de loi. A des fins de cohérence de l'aménagement et en vue d'atteindre les objectifs de construction de logements définis par le Conseil d'Etat, la parcelle n° 534 a été intégrée à ce périmètre.

La planification communale édicte à ce sujet plusieurs critères en vue d'évaluer la qualité des projets de densification par modification des limites de zones qui lui seront soumis, à savoir la préservation d'une végétation de qualité, des accès et une desserte suffisants et la possibilité de négocier des servitudes de passage et des cessions au domaine public.

En l'espèce, le périmètre considéré est situé sur le territoire de la commune de Carouge, au lieu-dit « Les Moraines », en bordure du chemin de

Pinchat et est inscrit en 5^e zone, destinée aux villas. Ce périmètre est constitué de plusieurs parcelles en mains privées : la parcelle n° 534 et pour partie les parcelles n° 2050, feuille cadastrale 24, et n° 1513, feuille cadastrale 25, ainsi que pour partie les parcelles propriétés de l'Etat de Genève n° 539, feuille cadastrale 25 et n° 533, feuille cadastrale 23. Le domaine public communal, soit les parcelles n° 2750 et pour partie n° 2751 et 2790, est également intégré au périmètre du plan qui fait l'objet du présent projet de loi. La superficie totale proposée au déclassement avoisine les 21 500 m². La demande de renseignement n° 18'113 a vérifié la faisabilité d'une densification sur les trois parcelles comprises dans le périmètre en question. Cette demande a ainsi été préavisée favorablement par les principaux services de l'Etat, ainsi que par la commune de Carouge. La densification par modification des limites de zones est donc conforme au PDCom et au PDC.

En prévoyant de déclasser ce périmètre en zone de développement 3, selon plan n° 29741-544, le projet de loi litigieux s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique de densification de la 5^e zone (villas) par modification du régime des zones préconisée tant par le PDC que par le PDcom. Les opposants objectent tout d'abord que le secteur des Moraines *« ne correspond en aucune manière à la définition de la zone 3, dans la mesure où il s'agit actuellement d'un quartier résidentiel composé exclusivement de villas »*, dont la transformation en quartiers urbains n'est pas fortement avancée. Une collocation dudit secteur en zone de développement 4A serait plus appropriée, évitant de *« passer brutalement d'une zone 5 de villas historiques à une zone de développement 3 pouvant comporter de grandes maisons d'habitation de plusieurs étages, des commerces ou d'autres activités »*, ainsi que le préconise le conseil municipal de la commune de Carouge, qui a délivré un préavis défavorable au projet de loi de modification de zone concerné au profit d'un déclassement en zone de développement 4A. Enfin, dans le même esprit, il serait *« inconcevable d'envisager imaginer la construction de 4 immeubles dont les gabarits, en zone 3 de développement, peuvent atteindre des hauteurs de 21 à 27 m. »*

Les indications spatiales contenues à l'art. 19 al. 1 LaLAT, et notamment celles figurant à la lettre c de cette disposition, selon laquelle *« la 3^e zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée »*, sont indissociables des plans de zone adoptés par l'art. 32 LaLAT. Elles ne font que décrire la délimitation des zones 1, 2 et 3, telle qu'opérée par ces plans de zones visés à l'art. 32 LaLAT, adoptés le 18 septembre 1987. Le législateur de l'époque a estimé judicieux de ne pas se contenter de fixer la nature des constructions et installations admissibles dans

ces zones (1, 2 et 3 ; cf. art. 19 al. 1 LaLAT, 1^{re} et 2^e phrase), mais d'indiquer que la délimitation de ces zones adoptées par l'art. 32 LaLAT, simultanément audit art. 19 LaLAT, avait été établie « *en fonction de leur origine historique* » (cf. art. 19 al. 1 LaLAT, 3^e phrase), laquelle remonte à l'ancienne loi sur les constructions et installations diverses de 1929 et de décrire brièvement l'étendue géographique de ces zones. De fait, les plans annexés à cette dernière ont été rattachés à la LaLAT de 1987 quasiment sans changement pour la zone 2. L'on peut dès lors considérer que l'art. 19 al. 1 let. c LaLAT vise essentiellement un but d'information, consistant à décrire grosso modo, à l'égard des lecteurs de la loi qui n'ont pas ces plans sous les yeux, la délimitation des trois premières zones historiques à laquelle procèdent les plans visés à l'art. 32 LaLAT, et notamment celle de la zone 2.

Cette indication ne saurait en aucun cas être interprétée comme une interdiction que le Grand Conseil, autorité législative, se serait faite à lui-même, en tant qu'autorité de planification, de créer des zones 1, 2 et 3 en dehors de ces périmètres et descriptions historiques. Une telle interdiction géographique, conçue comme une prescription autonome, indépendante de toute planification directrice ou d'affectation du sol, par laquelle le Grand Conseil s'empêcherait de créer une zone 2 en dehors des périmètres décrits à l'art. 19 al. 1 let. b LaLAT, serait au demeurant contraire au système de la LAT et en particulier à l'art. 21 al. 2 LAT, qui oblige les autorités de planification à réexaminer et au besoin adapter les plans d'affectation du sol « *lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées* ». Elle violerait également l'art. 3 OAT, qui exige que les plans d'affectation du sol soient délimités en fonction de tous les intérêts publics et privés en présence. Elle contreviendrait au système même de la LAT, tel que décrit par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 19 septembre 2007, qui exige que la destination des terrains soit fixée dans des plans d'affectation du sol adoptés à la suite d'une procédure ad hoc et au terme d'une pesée de tous les intérêts en présence :

« Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est pas totale. Elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4 ss OAT) ainsi que dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT et 14 ss OAT). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution

(art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1^{er} et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large et plus particulièrement de la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore de la loi sur la protection de la nature et des sites²⁴. Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT) ».²⁵

Au vu de ce qui précède, le législateur ne saurait, par un texte général figurant dans une loi ordinaire, fixer une fois pour toute et en fonction des seuls intérêts publics et privés existants au moment de l'adoption de ce texte, la délimitation d'une catégorie particulière de plans d'affectation du sol, en l'espèce les zones 3 et encore moins interdire la création de nouvelles zones 3 en dehors des périmètres ainsi délimités. Une telle disposition ne serait pas conforme au droit fédéral supérieur et devrait être considérée comme nulle de plein droit. L'art. 19 al. 1 let. c LaLAT, en tant qu'il indique que « la 3e zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée », ne peut revêtir cette portée. Cette disposition a un but essentiellement descriptif et doit être lue en relation avec les art. 12 et 32 LaLAT, mais aussi avec les art. 15 ss LaLAT, qui prévoient que les plans d'affectation du sol puissent être modifiés et fixent la procédure à cet effet.

Au terme de ce qui précède, l'art. 19 al. 1 LaLAT doit être compris comme une norme fixant l'affectation générale des terrains compris dans les trois premières zones à bâtir. Ces dernières constituent des zones mixtes, destinées « aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire » ainsi qu'à « d'autres activités [qui] peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public », dont seuls les gabarits divergent en fonction de leur attribution aux zones 1, 2 ou 3 (cf. art. 18 à 29 LCI²⁶).

Il est sans importance qu'à l'heure actuelle, le secteur ne soit pas du tout urbanisé selon les normes de la 3^e zone : c'est justement l'objectif du projet

²⁴ ATF 129 II 63 cons. 3.1 p. 68 ; 121 II 72, cons. 1d p. 76

²⁵ ATF 1P.387/2996, du 19.09 2007, cons. 3.2

²⁶ Loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 5 05)

de modification de zone querellé. Quant au gabarit de hauteur des futurs bâtiments envisageables, qui peut effectivement aller jusqu'à 21 m en zones de développement 3, plutôt que 15 m en zone de développement 4A, il n'apparaît pas excessif et ne devrait pas présenter de problème « *d'intégration urbanistique* », s'agissant d'un secteur très bien desservi par les transports publics, situé à environ 200 m de la zone de développement 2 affectée à des activités mixtes créée par le plan de zone n° 29712A, visé à l'art. 1 de la loi relative à l'aménagement du quartier « Praille Acacias-Vernets », où peuvent être érigées des tours de 175 m de haut (cf. art. 1 al. 7 de la loi 10788, du 23 juin 2011).

A noter que ce gabarit, qui ne permet pas l'édification « *d'immenses tours* », comme le disent certains opposants, ne devrait en définitive pas excéder 21 m, conformément à ce que prévoit le projet de PLQ n° 29775-544, appelé à matérialiser les objectifs de la zone et qui a d'ores et déjà reçu (en date du 12 avril 2011) un préavis favorable de la commission d'urbanisme de la Ville de Carouge, ainsi que l'indique l'exposé des motifs.

Certes, le secteur litigieux connaît un certain nombre de contraintes en matière de patrimoine bâti et de la végétation. Le recensement du patrimoine architectural du secteur de Pinchat, préavisé le 27 novembre 1991 par la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après CMNS) met ainsi en évidence la présence d'éléments de paysage, d'un monument et bâtiment intéressant sur la parcelle n° 2050, susceptible d'être inscrit à l'inventaire, et de deux bâtiments à documenter en cas de démolition sur les parcelles n° 534 et 539, aucun bâtiment n'ayant toutefois valeur de classement impliquant le maintien absolu de ces bâtiments, au contraire d'autres, situés en dehors du périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux.

S'agissant du patrimoine bâti, il est vrai que le service des monuments et sites (ci-après SMS), en date du 15 septembre 2009, a rendu un préavis défavorable au plan de zone querellé, au vu de la présence d'éléments intéressants répertoriés par le recensement architectural précité. Ce préavis était cependant motivé par le fait que ledit service n'avait pas eu l'occasion de visiter les intérieurs de ces trois bâtiments afin d'évaluer si ces deniers méritaient vraiment conservation. C'est désormais le cas pour deux d'entre eux, situés au centre du périmètre sur les parcelles n° 539 et 2050, et qui ont fait l'objet d'un rapport de visite subséquent établi par M. B. Frommel, historien. Suite à ce rapport, ce service indique désormais qu'il n'est « **sur le principe pas opposé à l'urbanisation du secteur** », ainsi qu'il l'a déclaré dans un préavis ultérieur du 1^{er} novembre 2010, rendu dans le cadre du projet

de PLQ n° 29775-544, ce qui relativise fortement la portée de son préavis du 15 septembre 2009 précité, relatif au projet de loi litigieux.

Les opposants mettent en cause l'objectivité du SMS, prétendant que son revirement serait « *sans doute à mettre sur le compte des pressions politiques incontournables dans ce genre de projet* » et invitant l'autorité intimée à consulter la CMNS.

C'est omettre que cette dernière a déjà été consultée, ceci dans le cadre du recensement architectural de 1991. Elle a estimé que le bâtiment existant sur la parcelle n° 2050 était susceptible de faire l'objet d'une mesure d'inscription à l'inventaire. En fonction de la réglementation applicable en 1991, une telle mesure aurait signifié, pour le propriétaire concerné, non pas l'obligation de conserver ledit bâtiment, comme ce serait le cas aujourd'hui (cf. art. 9 LPMNS²⁷), mais celle d'annoncer à l'autorité compétente son intention d'engager des travaux et le début d'un délai d'enquête de 3 mois pour l'éventuelle ouverture subséquente d'une demande de classement, qui elle aurait impliqué le maintien du bâtiment. Pendant ce délai, aucun travail ne pouvait être effectué (cf. ancienne version de l'art. 9 LPMNS, applicable en 1991).

Le rapport de visite du 30 octobre 2009, effectué par un expert externe au SMS, va dans le même sens, en concluant à un certain intérêt du bâtiment existant sur la parcelle n° 2050, mais pas au point de mériter à tout prix son maintien par une mesure de protection du patrimoine. Telle est le sens de la conclusion du rapport de visite cité par les opposants : « *L'intérêt du bâtiment est double. Il tient à la fois à son style architectural régionaliste et à son inscription dans son environnement. En cas de densification du site, on peut considérer que l'objet perdra l'essentiel de ce qui fonde sa valeur, soit sa force expressive et sa situation remarquable. Dès lors **une mesure de protection n'aurait de sens que si elle s'accompagnait du maintien de ces deux conditions*** ».

Partant, la consultation de la CMNS n'apparaît pas indispensable, d'autant moins qu'au vu de la pénurie de logements qui sévit, l'autorité de céans considère de toute façon que l'intérêt public à la mise à disposition de terrains en vue d'y édifier des immeubles de logements doit l'emporter sur celui tendant à la protection du patrimoine dans ce cas d'espèce.

En ce qui concerne la végétation, les opposants omettent de considérer que le plan visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux est un plan d'affectation du sol général et non pas spécial, comme le projet de PLQ n° 29775-544, plus

²⁷ Loi sur la protection des monuments et des sites, du 4 juin 1976 (RSG L 4 1)

avant cité. Partant, les observations relatives à l'observation au respect ou non des distances aux limites de la lisière forestière, ou encore l'invocation d'un prétendu « *abattage de la majeure partie de la végétation* » (que n'implique au demeurant nullement l'adoption du projet de loi litigieux) sont ainsi irrelevantes et donc irrecevables dans le cadre de la présente procédure. Seule peut apparaître pertinente la demande tendant à l'établissement d'un constat de nature forestière portant sur la parcelle n° 539. Cette demande est cependant sans objet, dès lors que le secteur boisé qui se trouve au nord de ce terrain a fait l'objet d'un tel constat, portant n° 2011-19c, selon décision publiée dans la Feuille d'avis officielle du 19 août 2011. Ce constat, qui répond au préavis de la direction générale de la nature et du paysage (ci-après DGNP) du 16 février 2011, visé par les opposants, délimite la lisière de la forêt sur la parcelle n° 1513, qui jouxte la parcelle n° 539, laquelle ne comporte pas de forêt au sens du droit fédéral. Enfin, ladite DGNP a rendu un préavis favorable à ce projet de modification des limites de zones.

C'est dire que les contraintes en matière de végétation et de protection du patrimoine bâti qui existent sur le secteur en cause ne sont pas rédhibitoires au point de ne pas permettre la mesure de déclassement querellée ou de devoir se contenter d'un déclassement en zone de développement 4A, comme le demande le Conseil municipal de la Ville de Carouge. Il en va de même de l'inclusion, dans le périmètre du plan de zone querellé, du chemin de Pinchat inscrit à l'inventaire des voies de communication historique. Il est d'usage à Genève que les voies de communication appelées à desservir de nouvelles zones soient incorporées dans le périmètre de celles-ci plutôt que laissées dans leur zone d'origine, ce qui ne préjuge en rien de leur préservation future. Le préavis communal défavorable précité doit dès lors être écarté, l'intérêt public à une densification optimale dudit secteur devant l'emporter sur ces considérations.

Il en va de même des prétendues pertes de qualité de vie et de valeur des terrains avoisinants en zone villas du fait du projet de modification de zone litigieux, assertions au demeurant nullement démontrées.

Enfin, en ce qui concerne les affirmations générales des opposants selon lesquelles l'adoption de la modification des limites de zone querellée péjorerait la situation en matière de circulation (saturation du rondou de Carouge et du chemin de Pinchat), de qualité de l'air et d'irrigation des terrains, les opposants semblent perdre de vue que le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un 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.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade²⁸.

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

*« L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés »*²⁹. L'adoption du plan de zone litigieux signifie simplement que, moyennant l'adoption préalable d'un PLQ et le respect des autres conditions prévues par la LGZD³⁰, les terrains compris dans le périmètre déclassé pourront désormais accueillir, pour l'essentiel, des *« grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire »* ainsi qu'à *« d'autres activités [qui] peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public »*. Ceci, en lieu et place de villas. Un tel plan ne préjuge en rien des questions d'équipement, de trafic, d'accès, de nature et autres qui devront être examinées dans le cadre des projets appelés à matérialiser les objectifs de cette zone. Le détail sera fixé plus précisément par un projet de PLQ qui reste à adopter, lors d'une procédure au cours de laquelle les opposants auront tout loisir de s'exprimer.

A cet égard, tant le Tribunal fédéral que le Tribunal administratif ont eu l'occasion de préciser à de multiples reprises que la question de l'équipement, du trafic public et privé, tout comme celle de l'étude d'impact sur l'environnement³¹, n'est pas déterminante au stade de la planification générale³². La condition de l'équipement est un préalable indispensable à la délivrance d'une autorisation de construire (cf. art. 22 al. 2 let. b LAT), mais non pas à la création d'une zone. Tout au plus, en zone de développement, les

²⁸ ATA/793/2005, du 22.11.2005, cons. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

²⁹ ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7

³⁰ Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

³¹ ATA /793/2005, du 22.11.2005, cons. 7 ; ATF 120 Ib 74, cons. 2

³² ATA/891/2003, du 02.12.2003, cons. 8 c ; ATF 113 Ia 266, cons. 3c ; ATF 1P.444/2001, du 29.11.2001, cons. 3b bb ; ATF du 11.11.1994 C. c/ Grand Conseil, cons. 4 p. 9 in fine ; ATF du 29.05.1987, paru au JT 1989 I 429

questions d'équipement peuvent au besoin relever des PLQ (cf. art. 13al. 3 LaLAT et 3 al. 2 LGZD).

C'est dire que les griefs soulevés par les opposants, qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans les projets de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevants et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure. Cette dernière a pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même. Les griefs portant sur les questions d'équipement, de trafic, de protection de l'air et de la nature ne pourront être examinés plus avant qu'en fonction des solutions d'aménagement de détail envisagées par le futur projet de PLQ et surtout des projets concrets qui feront l'objet des autorisations de construire qui en découleront.

Seuls les motifs qui ont spécifiquement trait à la modification litigieuse des limites de zones visée par le présent projet de loi peuvent donc être examinés dans le cadre de la présente procédure. A cet égard, force est encore une fois de constater que les services et instances spécialisés en matière de protection de l'air (service cantonal de la protection de l'air), de trafic (direction générale de la mobilité), des eaux (direction générale de l'eau) et de la végétation (DGNP), comme dit plus avant, ont tous délivré un préavis favorable au projet de plan de zone litigieux. Les opposants exposent des allégations toutes générales selon lesquelles, en substance, la situation serait gravement péjorée du fait de l'adoption du projet de modification des limites de zone querellé, mais n'avancent aucun argument objectif suffisamment pertinent pour amener l'autorité de céans à devoir s'écarter de ces préavis, si bien que ces griefs doivent être rejetés.

En fin de compte, les objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi querellé doivent l'emporter sur les intérêts purement privés des opposants, lesquels n'apparaissent pas véritablement lésés par ce projet de loi et ne démontrent pas le contraire à satisfaction de droit.

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

La commission vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi, en procédure des extraits.

Projet de loi (10838)

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

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29741-544, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 19 mai 2009, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 3 et d'une zone des bois et forêts) au lieu-dit « Les Moraines », est approuvé.

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

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3 créée par la présente loi.

Art. 3 Oppositions

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

- a) M^{mes} et MM. Dirk Eelbode et Sandrine Walrand-Eelbode, Catherine Sciarini, Mirella Angelone-Pietrangelo et Alec Renaud Martin-Achard, tous représentés par leurs avocats, Mes Yves Jeanrenaud et Timo Sulc ;
- b) Bérengère Stahl-Guinand et Alain Stahl, Laurence-Isaline Stahl Gretsch et Jean-Claude Gretsch, Lucile Stahl-Monnier et Nicolas Monnier,

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 modification des limites de zones formées par l'Association des intérêts de Pinchat, M^{mes} et MM. Bjorn Krienke, Curt (Kurt) Walther, Heinz et Ursula Widmer, Téa et Jean-François Sauthier, Emma Keller, Laurent Ashenden, Marc Imhof, François Salamun et Huguette Bauloz-Delaunay sont déclarées irrecevables et, au besoin, rejetées.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29741-544 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Office de l'urbanisme

Plans d'affectation et requêtes

CAROUGE

Feuilles Cadastres 23, 24, 25 et 40

Parcelles N° : 534, dp 2750 et pour
partie 533, 539, 1513,
2050, dp 2751 et dp 2790

Modification des limites de zones

Les Moraines

 Zone de développement 3
DS OPB II

 Zone des bois et forêts

 Zone préexistante

PROCÉDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Echelle 1 / 2500		Date	19.05.2009
		Dessin	PM-FaD
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Adapt. selon constat nat. forest.	28.09.2009	PM

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
08 - 00 - 080	CRG
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
544	
Archives Internes	Plan N° 29741 Indice
CDU	
711.5	

