

Date de dépôt : février 2016

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 des communes de Choulex et Puplinge (création d'une zone des bois et forêts, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure et d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface) situées entre le chemin de Champ-Dollon et le chemin de Favra (Brenaz II)

Rapport de majorité de Mme Geneviève Arnold (page 1)

Rapport de première minorité de M. Francisco Valentin (page 31)

Rapport de deuxième minorité de M^{me} Caroline Marti (page 32)

Rapport de troisième minorité de M^{me} Christina Meissner (page 35)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Mme Geneviève Arnold

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a traité le PL 11695 lors de 7 séances, les 14 et 28 octobre, les 4, 18 et 25 novembre, et les 2 et 16 décembre 2015, siégeant sous la présidence de M. Christian Dandrès.

Les procès-verbaux ont tous été tenus par M. Raffaele Chiriatti, que la commission tient à remercier pour la qualité de son travail.

Ont été auditionnés M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat chargé du département de

l'environnement, des transports et de l'agriculture, M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat chargé du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, et M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité et de l'économie.

Ont également été auditionnés M. Gilles Marti, maire de la commune de Puplinge, M. Patrick Rechsteiner, maire de la commune de Choulex, accompagné de son adjoint M. Christophe Senglet, M. Jean-François Pascalis, président de l'association « Bien vivre à Puplinge », et Me Horace Gautier, M. Eugenio Maggiore, représenté par Me Jean-Pierre Carera, opposant au projet de loi, MM. Jean Rivollet, Lucien Déruaz et Roger Geinoz, agriculteurs et membres de la société d'agriculture et de laiterie de Choulex, opposants, et M. François Erard, directeur d'AgriGenève, organe de défense professionnel.

Ont participé aux séances Mme Isabel Girault, directrice générale de l'office de l'urbanisme, M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint attaché à l'office de l'urbanisme, M^{me} Anne Vuichard, cheffe au service Arve-Lac, office de l'urbanisme, M. Claude-Alain Barraud, de la direction des infrastructures de l'office cantonal de la détention, M. Jean-Pierre Duport, chef de projets au département des finances, M. Patrik Fouvy, directeur des espaces naturels, inspecteur cantonal des forêts DGNP, et M. Philippe Moraga, directeur des constructions à l'office des bâtiments.

La commission remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué aux travaux des sessions pour leurs apports respectifs, leur disponibilité et la qualité des présentations faites aux député-e-s.

Contexte

Le périmètre concerné par ce projet de loi se situe de part et d'autre de la limite communale entre Choulex et Puplinge. D'une superficie de plus de 40'000 mètres carrés, le terrain se situe au nord de l'actuelle prison de Champ-Dollon et des maisons d'arrêt de Favra et de La Brenaz.

Alors qu'il est majoritairement situé en zone agricole, près de 7000 mètres carrés se trouvent toutefois en zone de bois et forêts. Les parcelles 301 et 2150 sont en mains privées ; l'Etat de Genève est propriétaire des autres parcellaires.

Ce projet de loi s'inscrit dans la planification de la détention 2012-2022 confirmée dans le discours de Saint-Pierre de 2013, afin de garantir la sécurité publique. Le centre de détention de La Brenaz, d'une capacité d'accueil de 100 détenus, a été inauguré en octobre 2015 ; il est consacré à la détention administrative.

La demande d'autorisation de construire a été déposée en avril 2013, le Grand Conseil a adopté le projet de loi le 8 novembre 2013, et l'entrée en force du 7 janvier 2014 s'en est suivie du début des travaux en mars 2014 pour se terminer au 30 septembre 2015.

Une forêt de plus de 5000 m² a dû être défrichée, avec autorisation délivrée par l'Office fédéral de l'environnement. Un plan d'aménagement paysager compensatoire a alors été réalisé et validé par la Direction générale de la nature et des paysages en mars 2014.

La modification des limites de zones permettrait la mise en conformité du parking existant et répondrait aux besoins en places de stationnement liés à l'extension de La Brenaz.

Objectifs

La création d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface, mais aussi à de l'équipement public sans infrastructure, la création d'une zone de bois et forêts afin de compenser celle qui a été supprimée, la création d'une zone de développement affectée à de l'équipement public pour permettre l'extension du bâtiment de La Brenaz et la création d'un parking sont mises en exergue dans ce projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Choulex et Puplinge.

Projet intégré dans le Plan directeur cantonal, adopté par le Conseil fédéral en avril 2015, il intègre les nouveaux bâtiments prévus pour l'administration pénitentiaire.

Les plans directeurs communaux des communes de Choulex et de Puplinge prévoient bien la protection de la Seymaz dans le cadre de sa revitalisation et les modalités d'extension de l'établissement pénitentiaire.

Procédure

Une enquête technique s'est déroulée au printemps 2014. A la suite de l'enquête publique, le Conseil municipal de Choulex a préavisé favorablement le projet le 16 février 2015, alors que la commune de Puplinge s'est positionnée négativement le 12 mars 2015.

Le Conseil d'Etat a auditionné le maire de Puplinge le 26 mai 2015, conformément à l'article 16, alinéa 4, LaLAT, et il a été convenu de poursuivre la procédure.

Trois oppositions ont été enregistrées à fin septembre 2015.

Constats

A la suite de la présentation du projet de loi par les services, la commission prend conscience que les bâtiments ont déjà été construits sur le terrain demandant à être déclassé, qu'un parking est actuellement aménagé sur de la zone agricole et que la forêt a déjà été défrichée.

L'explication apportée à cet état de fait met en avant l'urgence du démarrage des constructions et les enjeux importants pour le Conseil d'Etat. L'autorisation ayant été délivrée en dérogation à la zone, il s'agit alors de mettre en conformité les limites de zones. De plus, les défrichements ont été réalisés et les compensations effectuées.

Auditions

a) **M. Patrick Rechsteiner, maire de la commune de Choulex (14.10.2015)**

Il est rappelé que le projet a été préavisé favorablement par le Conseil municipal de Choulex. Les préoccupations majeures concernaient le défrichement de 8500 m² de forêt et le parking. La replantation était d'importance pour des questions visuelles et phoniques, et l'implantation d'un second parking était perçue comme indispensable afin d'éviter le parcage sauvage dans la commune.

b) **M. Gilles Marti, maire de la commune de Puplinge (28.10.2015)**

La commune a toujours exprimé le souhait de voir une densification des structures pénitentiaires plutôt qu'un étalement des constructions. L'intégration paysagère est aussi évoquée. La commune regrette de se retrouver devant le fait accompli avec un parking réalisé nécessitant une modification de zone alors que d'autres projets communaux sont bloqués par le canton pour des raisons de densité trop faible. Ces aspects ont motivé le préavis défavorable du Conseil municipal de Puplinge par 11 voix et 2 abstentions.

c) **M. Jean-François Pascalis, président de l'Association « Bien vivre à Puplinge », accompagné de Me Horace Gautier (4.11.2015)**

Il est rappelé que ce projet met en œuvre ce qui a été convenu et déjà réalisé à 98%, à savoir la construction de La Brenaz II et le déplacement de la forêt. La convention conclue avec le Conseil d'Etat prévoyait de replanter la forêt, ce qui a été réalisé. Il est évoqué la question du parking, construit en zone agricole, qui devait être détruit au bout de 10 ans ; il est constaté que 350 places seront ajoutées, ce qui correspond aux besoins, mais il est déploré la construction sur un seul niveau (expliquée pour des raisons de sécurité), ce qui correspond à un gaspillage du sol et ne satisfait pas les

habitants de la commune. Il est rappelé que l'association a pour but la sauvegarde de la forêt et du paysage.

d) M^e Jean-Pierre Carera et M. Eugenio Maggiore, opposant (18.11.2015)

Une opposition écrite fondée sur des motifs juridiques en matière d'aménagement a été rédigée, démontrant que la parcelle était inutile pour le projet d'extension des bâtiments pénitenciers, qu'il n'est pas possible d'évoquer l'utilité publique, qu'il est ici question d'une mise en zone constructible, et qu'il n'y aura pas de PLQ puisqu'il y a déjà une autorisation de construire, ce qui est contraire à la LAT selon M^e Carera. La détermination de l'actuel propriétaire à s'opposer à la modification de zone s'explique aussi par un argument émotionnel, développé par son conseil et basé sur les souvenirs familiaux.

e) MM. Jean Rivollet, président, Lucien Déruaz et Roger Geinoz (exc.), agriculteurs et membres de la Société d'agriculture et de laiterie de Choulex, opposants, et François Erard, directeur d'AgriGenève, organe de défense professionnel (18.11.2015)

Si les enjeux et les objectifs liés à la politique pénitentiaire à Genève sont bien compris, M. Erard exprime sa surprise quant aux procédures suivies par l'Etat sur ce projet et la mise devant le fait accompli, puisque nombre d'infrastructures ont déjà été réalisées. Il relève le sacrifice fait des SDA pour permettre la réalisation d'un parking, ce qui n'est pas conforme à la zone, et regrette également les 8400 m² sacrifiés pour une compensation forestière. Un avis a été demandé à l'ARE qui a confirmé que cela n'était pas tout à fait conforme aux procédures. Il regrette la perte de terrain (quelque 3.2 ha) pour M. Geinoz exploitant cette parcelle agricole. M. Déruaz constate également la mise devant le fait accompli et le manque de discussion avec le locataire qui disposait d'un bail au moment du début des travaux. Il relate aussi la dérogation accordée pour le parking à proximité d'un cours d'eau, distance diminuée de 30 à 18 m, et qui ne semble pas respectée entre le parking et la Seymaz. M. Rivollet indique que le parking est perméable et qu'en cas d'accident des infiltrations pourraient causer des problèmes environnementaux.

La législation sur la forêt ayant changé en juillet 2013, la compensation mètre pour mètre n'est plus obligatoire notamment lorsque l'on touche à des SDA. Des compensations qualitatives et plus quantitatives peuvent être faites. Un échange a été officiellement effectué et la parcelle donnée en compensation par l'Etat est désormais propriété de la commune de Choulex.

f) **M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat / DSE, accompagné de MM. Claude-Alain Barraud, Philippe Morage et Jean-Pierre Duport (25.11.2015)**

M. Maudet indique que son département est à la manœuvre sur ce projet, même s'il implique le DALE et qu'il est en étroite collaboration avec le DF et le DES. Il a constaté les nombreuses questions en lien avec le parking. La présentation du projet de loi ayant déjà été réalisée au préalable, il est proposé de passer aux questions des commissaires. Des explications sont alors demandées sur la taille du parking (325 places en lien avec la construction du bâtiment La Brenaz II offrant 100 places de détention supplémentaires) et sur la notion de « parking sécurisé ».

120 collaborateurs travaillant sur le site, auxquels s'ajoutent les intervenants des HUG et autres personnes, complètent les 350 et 230 collaborateurs pour Champ-Dollon et Curabilis. Le parking se calcule en termes de collaborateurs et non en places de détention. Ce parking doit être mis en conformité lors de la modification de zone. M. Maudet pense que cette dimension est justifiée pour un site pénitentiaire de plus de 800 collaborateurs.

Un parking en hauteur ou en sous-sol peut poser problème en termes de sécurité ; les recoins sont difficiles à sécuriser. Le coût élevé est également un argument évoqué.

Concernant la procédure de déclassement de la zone et la chronologie du processus, il est demandé des explications sur les raisons qui ont motivé d'outrepasser la procédure habituelle, à savoir des travaux effectués avant les démarches officielles.

M. Maudet indique les motifs de sécurité, dont le Grand Conseil a été informé via la Commission des travaux. Cela a permis d'adapter et d'accélérer le crédit d'étude pour provoquer le vote en novembre 2013. M. Maudet reconnaît une chronologie inversée, et que cela ne constitue pas un modèle à développer dans les différents départements. Il a le sentiment que la Commission des travaux et le Grand Conseil ont donné leur assentiment.

Quant à la surpopulation carcérale frappant le site de Champ-Dollon où plus de 900 personnes étaient détenues à la place des 376 prévues initialement, le projet de La Brenaz II permettait d'accélérer la manœuvre et de garantir, pour l'Etat de droit, d'appliquer la totalité de la chaîne pénale. Le vote du Grand Conseil affirme son aval quant à la dérogation procédurale concernant la construction de La Brenaz. Concernant le parking, les choix opérés en 2010 étaient aussi liés à des choix économiques, mais selon les moyens financiers, il est possible d'envisager des aménagements végétalisés.

M. Moraga confirme que La Brenaz est conforme à la LaLAT, et notamment à l'art. 27 qui prévoit des dérogations pour des constructions hors des zones à bâtir.

g) M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat / DETA (2.12.2015)

M. Barthassat reconnaît qu'il s'agit d'un dossier complexe. Le crédit d'investissement de La Brenaz II voté par le Grand Conseil en novembre 2013 comprenait de nombreux travaux d'aménagement. L'accord de la Confédération était donné pour le défrichement de plus de 5000 m² de forêt, avec conditions de replantage. Les travaux ont été réalisés et ce projet de loi vise à régulariser la situation. Certaines étapes ont été évitées ; il s'agira de ne pas reproduire ce genre de fonctionnement à l'avenir.

Le parking devrait subir un verdissement, ce qui réjouit les commissaires. Il est aussi annoncé que les recourants ne devraient pas pouvoir s'opposer à un déclassement pour une question de droit foncier rural.

h) M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat (16.12.2015)

L'intervention de M. Longchamp est utile pour connaître l'historique de l'élaboration de ce projet de loi, notamment sur l'aspect procédural. Il s'agissait de soulager dans les meilleurs délais la tension au sein des établissements pénitentiaires. Les dispositions légales en vigueur à l'époque ont été respectées, comme sur la base d'une dérogation au régime existant en zone agricole. La totalité des services concernés par le processus de construction ont été associés aux travaux de réflexion. Un accord a été signé le 14.3.2014 avec le propriétaire du lieu voisin, la commune de Puplinge et l'Association « Bien vivre à Puplinge ». La construction a pu se faire en tenant compte d'une législation spécifique. Des négociations ont eu lieu afin de construire en zone forestière, des compensations réalisées en transformant de la zone agricole en zone de forêt, et un accord passé avec la commune de Choulex. Un terrain a été mis à disposition de l'agriculteur concerné afin qu'il puisse poursuivre son exploitation. Les dispositions ont été prises par voie dérogatoire, ce qui a abouti au retrait de certains recours. M. Longchamp n'a pas accompagné le projet, il en assumait la responsabilité par décision du Conseil d'Etat dans la phase d'obtention des accords et autorisations nécessaires. Une fois l'accord passé, l'affaire a été retransmise aux départements compétents. Il confirme que les montants ont bien été versés pour les opérations financières qui ont eu lieu avec les propriétaires des différentes parcelles. Il a signé personnellement les accords.

i) **M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat / DALE (16.12.2015)**

M. Hodgers reconnaît que dans ce projet de loi, les étapes se sont déroulées à l'envers. Les consignes ont également été données au sein de ses services pour que cela ne se reproduise pas.

M. Pauli rappelle que seule la question du parking reste à discuter. Le parking n° 1 n'a rien de provisoire, il a été autorisé par voie de dérogation. Il est aujourd'hui réalisé et ce projet de loi permettra de le placer dans la zone adéquate plutôt que de le laisser en zone agricole. Concernant le parking de chantier n° 5, il ne bénéficie pas d'autorisation, car construit dans le cadre du chantier. Le projet de loi du Conseil d'Etat propose de le placer dans une zone affectée à de l'équipement public.

Suite à une question, M. Hodgers répond que si la commission refusait ce projet, la situation serait ambiguë. Cela pourrait avoir des conséquences sur l'exploitation de la prison. En cas de rénovation, dans plusieurs années, il faudra une autorisation de construire. Le risque d'un recours existerait puisque la zone ne serait pas conforme.

M. Pauli rappelle que la prison elle-même est au bénéfice d'une autorisation en force et elle est réalisée. Il y a donc clairement une situation acquise. Historiquement, Champ-Dollon a été autorisée dans les années 70 par une dérogation à la zone agricole genevoise, ce qui a été pérennisé en 1988 avec la création d'une zone d'équipement ordinaire pour les équipements publics.

Discussions et questions des député-e-s

De nombreuses questions ont été posées aux différentes personnes auditionnées, qui ont apporté les éclaircissements attendus par les député-e-s et des réponses satisfaisantes permettant de comprendre le mécanisme suivi par le Conseil d'Etat. Même si la procédure suivie dans ce dossier ne satisfait pas les commissaires et qu'ils regrettent vivement cette attitude du fait accompli, ceux-ci comprennent les impératifs liés au contexte pénitentiaire.

La situation complexe de ce projet de loi réside dans le fait que les constructions et le défrichage de la forêt sont réalisés et qu'il s'agit pour la commission de se prononcer sur le déclassement des terrains sur lesquels les bâtiments sont érigés et même inaugurés. La question des parkings pose également problème. Il est pris acte que le parking dit provisoire est indispensable et sera maintenu. Malgré l'explication donnée sur la sécurité des lieux, la faible densité proposée par ce parking ne satisfait ni les personnes auditionnées ni les commissaires.

Une question revient à plusieurs reprises, celle de connaître la destinée du projet en cas de refus de la commission.

Il est répondu que si ce projet n'est pas accepté, on restera à la garantie de la situation acquise car les constructions sont réalisées sur la base d'autorisations. Concernant la question de la forêt, il y a eu autorisation de défrichement et compensation de forêt. Cette surface compensatoire doit être considérée comme de la forêt et un classement en zone bois et forêts officialisera le fait que l'on se situe dans cette zone. Il s'agit bien de régulariser une situation existante. Le refus pourrait avoir des conséquences en cas de transformations futures des bâtiments puisqu'ils devront respecter les normes et les dérogations liées à la zone.

A la question de savoir comment il est possible qu'une autorisation ait été délivrée alors que la zone n'avait pas encore été déclassée, il est répondu que l'Office des autorisations de construire a considéré que l'on se trouvait en dehors des zones à bâtir et que les conditions imposées étaient remplies.

En votant le crédit d'investissement de La Brenaz II, le Grand Conseil était conscient de la situation et il admettait la situation d'urgence. La mise en conformité présentée ici comprend donc également la question du parking.

Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier du 31 octobre 2014, M. Eugenio Maggiora, représenté par son avocat, M^e Jean-Pierre Carera, a déclaré s'opposer à la clause d'utilité publique visée à l'article 3 du présent projet de loi.

Par trois courriers séparés, datés des 24, 25 et 28 septembre 2015, M. Eugenio Maggiora, représenté par son avocat, M^e Jean-Pierre Carera, M. Lucien Déruaz et la Société coopérative de laiterie et d'agriculture de Choulex ont déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan N° 29944-513-532, visé à l'article 1.

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.

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

En vertu de l'art. 61 al. 1 let. e LPA², ont en outre qualité pour recourir les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir.

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 LAT³ prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés⁴.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire⁵. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir^{6 et 7}.

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 la qualité pour recourir.

² Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

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

⁴ ATF 104 I b 245

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

⁶ ATF 120 Ib 431, consid. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

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

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^{8,9}.

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut en principe être admise qu'à la condition que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29944-513-532, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a en effet précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts¹⁰.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹¹. 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'exploitation¹². A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹³ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹⁴) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁵.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte la construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic

⁸ 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

⁹ ATF 1C_317/2009, du 15.01.2010

¹⁰ ATA S. du 27.06.2000, B.-M., du 31.03.1998

¹¹ ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

¹² ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

¹³ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

¹⁴ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁵ ATF 119 Ib 179, consid. 1c p. 183

automobile supplémentaire¹⁶. Dans le cadre de l'ancienne législation applicable jusqu'au 31 décembre 2006 et semblable à celle en vigueur depuis lors, le Tribunal fédéral a notamment admis la qualité pour agir du propriétaire voisin lorsque les parcelles litigieuses étaient distantes de 45 mètres¹⁷, de 70 mètres¹⁸, ou de 120 mètres¹⁹. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 mètres²⁰, respectivement de 200 mètres²¹ et de 150 mètres²². La distance par rapport à l'objet du litige ne constitue toutefois pas l'unique critère pour déterminer la qualité pour agir du voisin. Ce dernier peut, selon la topographie des lieux, le régime des vents ou la situation des parcelles ou pour d'autres motifs, être touché plus que quiconque et se voir ainsi reconnaître la qualité pour recourir alors même qu'il se trouverait à une distance relativement élevée de l'installation litigieuse²³. Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin²⁴. S'il est par exemple certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière ou autres – touchant spécialement les voisins, ou s'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire, ces derniers peuvent avoir qualité pour s'opposer, même situés à quelques distances^{25, 26}. La jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, qui a notamment eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁷.

En l'espèce, M. Eugenio Maggiora est propriétaire de la parcelle n° 2150, sise à l'intérieur du périmètre du plan N° 29944-513-532, visé à l'article 1.

¹⁶ ATA N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁷ Arrêt 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁸ Arrêt 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁹ ATF 116 Ib 323, consid. 2

²⁰ ATF 111 Ib 159

²¹ ZBI 85/1984 p. 378

²² ATF 112 Ia 123

²³ Cf. ATF 126 II 300, consid. 1c p. 302 ; 124 II 293 consid. 3a p. 303

²⁴ ATF du 21.05.2002, cause 1A.86/2001, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171 consid. 2c p. 176 ; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les références citées

²⁵ Cf. ATF 124 II 293, consid. 3a p. 303 ; 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

²⁶ ATA N. K., du 24.06.1997 ; ATA T., du 29.03.1993

²⁷ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA D. et autres, du 14.08.2000, consid. 4b

Partant, sa qualité pour agir tant contre le projet de loi discuté que contre la clause d'utilité publique contenue à l'article 3 de celui-ci, qui vise spécifiquement son terrain, doit être admise. Pour sa part, M. Lucien Déruaz est notamment propriétaire de la parcelle n° 850, qui jouxte, au nord, ce même périmètre, ainsi que locataire-exploitant de diverses parcelles avoisinantes qui longent celui-ci. Sa qualité pour agir à l'encontre du présent projet de loi doit également être admise.

Déposées en temps utile, ces oppositions sont dès lors recevables à la forme.

En ce qui concerne la Société coopérative de laiterie et d'agriculture de Choulex, représentée par son président, M. Jean Rivollet, il ne s'agit pas d'une association, encore moins à but purement idéal, au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT précité, ce qu'elle ne prétend d'ailleurs pas. Ses statuts, tels qu'on peut les trouver sur Internet dans leur état au 15 décembre 2010, font apparaître qu'il s'agit d'une société coopérative, régie par les dispositions du titre vingt-neuvième du Code des Obligations, qui « *a pour but général la sauvegarde des intérêts professionnels de ses membres par le moyen de l'entraide coopérative* », et ne poursuit pas un but lucratif. A cela s'ajoute qu'à teneur de l'article 26 de ces mêmes statuts, la société opposante ne peut être engagée vis-à-vis des tiers que par les signatures collectives du président et du secrétaire. Or, le courrier du 25 septembre 2015 de la société opposante n'est signé que de son seul président, M. Jean Rivollet.

Dès lors, n'étant pas une organisation à laquelle la loi reconnaît un droit spécial de recourir en vertu de l'art. 61 al. 1 let. e LPA, elle ne dispose de la qualité pour agir qu'en cas d'atteinte directe de la loi querellée à ses intérêts dignes de protection au sens de la jurisprudence précitée.

Or, à cet égard, l'opposante ne démontre pas, comme il lui appartenait de le faire²⁸, être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'à ce titre, la qualité pour agir devrait lui être reconnue parce qu'elle serait directement touchée dans ses intérêts propres et dignes de protection. Aucun élément du dossier ne permet de retenir que l'adoption du plan de modification du régime des zones visé à l'article 1 du projet de loi discuté la toucherait plus que la généralité des administrés. On ne voit pas quelle utilité pratique le rejet de ce projet de loi lui procurerait, étant précisé que l'intérêt à une application correcte du droit est insuffisant en soi à lui reconnaître la qualité pour agir²⁹. Bien au contraire, sauf un argument relevant de la défense d'un agriculteur-locataire particulier qu'elle n'est pas

²⁸ ATF 1C_364/2013, consid. 3 ; cf. ATF 135 III 46 consid. 4 p. 47

²⁹ ATF 135 II 12, consid. 1.2.1 p. 15; 133 II 249 consid. 1.3.2 p. 253

habilité à représenter en vertu de l'art. 9 al. 1 LPA, l'opposante ne fait qu'avancer des motifs d'intérêt général, si bien que son opposition s'apparente typiquement à une action populaire prohibée par la jurisprudence³⁰.

Son opposition apparaît dès lors a priori irrecevable à la forme. Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée sur le fond.

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

Au fond

A) Considérations générales

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

Le PDCn 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, prévoit, dans la fiche de mesures A12 de « *Planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale* » de son schéma directeur cantonal, s'agissant de la planification des établissements pénitentiaires, « *plusieurs nouveaux bâtiments, de manière à pouvoir faire face aux besoins dans ce domaine jusqu'en 2030* », et en particulier, le projet dit de La Brenaz II, comportant 100 nouvelles places de détention.

Le plan de zones visé à l'article 1 du présent projet de loi figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ci-après ARE) du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030 et qui peuvent être adoptés.

Le plan directeur communal de Choulex, adopté par le Conseil municipal le 17 décembre 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat le 15 mai 2013, prévoit

³⁰ ATF 124 II 293, consid. 3b p. 304; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43 ; 120 Ib 48, consid. 2a p. 51 et les arrêts cités

une bande inconstructible le long de la Seymaz, dans le cadre de sa revitalisation (fiches D1 et D2).

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi querellé, l'objectif principal de ce projet s'inscrit dans la planification de la détention 2012-2022.

A ce propos, dans un rapport de novembre 2012 portant sur ce sujet, l'ancien département de la sécurité (DS) a eu l'occasion de relever que « *la population carcérale du Canton de Genève a connu une augmentation moyenne de 6% par an depuis 2006. Pourtant, depuis 2006, la capacité proprement dite des établissements de détention n'a pas suivi l'évolution du nombre de personnes incarcérées. En d'autres termes, c'est un constat de surpopulation chronique et d'urgence permanente qui doit être fait, particulièrement à la prison de Champ-Dollon. Cela sans parler des conditions dans lesquelles les personnes sont détenues et dans lesquelles le personnel d'encadrement travaille* »³¹. Ce même document indiquait qu' « *à l'heure actuelle, 400 places de détention pénale et 50 de détention administrative font déjà défaut. Si la tendance ne s'infléchit pas, le canton devra compter 500 places de détention pénale supplémentaires d'ici à 2022, en plus de celles projetées jusqu'en 2020* ».

En d'autres termes, la surpopulation carcérale constatée depuis quinze ans ne permet plus au personnel pénitentiaire de travailler dans de bonnes conditions et aux détenus d'effectuer leur peine de manière conforme à la loi.

De plus, la prison de Champ-Dollon est initialement destinée à accueillir des personnes en détention préventive, mais le manque de structures actuel ne permet plus de séparer cette population des détenus en exécution de peine ou en détention administrative.

Dans le discours de Saint-Pierre du 7 décembre 2009, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de construire un centre de détention afin de corriger cette situation. Cette problématique a été reprise dans le discours de Saint-Pierre du 10 décembre 2013 pour garantir la sécurité publique.

Le besoin urgent de nouvelles places de détention a conduit l'Etat de Genève à déposer, le 5 avril 2013, une requête en autorisation de construire enregistrée sous n° DD 105'763-1 visant à l'édification d'un nouvel établissement pénitentiaire, publiée dans la Feuille d'avis officielle le 19 avril 2013. L'autorisation de construire, impliquant l'octroi d'une dérogation aux normes de la zone agricole, a été délivrée le 20 novembre 2013. Cette dernière est liée à l'autorisation de défrichement définitif n° 2013-13 d,

³¹ « *Planification de la détention et mesures d'accompagnement* », DS, novembre 2012, p. 3

délivrée simultanément. En effet, l'emprise du projet d'extension de l'établissement pénitentiaire de La Brenaz (Brenaz II) touche une surface boisée, par ailleurs classée en zone des bois et forêts. Un défrichement était donc nécessaire. L'autorisation de construire n° DD 105'763 et l'autorisation de défrichement n° 2013-13 d sont entrées en force. Le nouvel établissement de La Brenaz est aujourd'hui réalisé et a été inauguré le 9 octobre 2015.

L'adoption des zones prévues par le présent projet de loi entre donc pleinement dans les objectifs du PDCn 2030. Elle permettra de compléter les plans de zones N° 27928-513-532 et 29587-532, adoptés par les lois des 18 février 1988 et 25 avril 2008, qui situent notamment les complexes de Champ-Dollon, Curabilis et La Brenaz I en zone 4A destinée à des équipements publics. L'ensemble des établissements pénitentiaires du secteur, de même que les parkings qui leur sont liés, seront ainsi situés dans une zone d'ensemble cohérente et adéquate.

B) Réponses à l'argumentation des opposants

a) Conformité aux planifications directrices cantonale et communale

De manière générale, les opposants ne contestent pas que le plan de zones N° 29944-513-532, visé par le projet de loi litigieux, soit conforme au PDCn 2030, ni qu'il figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030.

La société opposante objecte toutefois qu'en page 29 de ce même rapport, le plan N° 29944-513-532 est bien indiqué dans la liste de ceux dont les terrains se prêtent à un classement en zone à bâtir, mais avec la mention de la seule commune de Puplinge, à l'exclusion de celle de Choulex, si bien qu'il ne serait pas établi que ce plan ait été soumis à l'ARE dans une version qui porte sur le territoire de cette dernière commune. De plus, l'approbation du PDCn 2030 par le Conseil fédéral, et plus particulièrement sur cette liste de plans, aurait été donnée sous la réserve suivante : « *les projets que ces emprises recouvrent doivent répondre aux exigences de l'art. 30 al. 1 bis OAT³² (importance cantonale et utilisation optimale des surfaces d'assolement)* ». Or, dans son rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral, commentant la lettre b cette

³² Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; ci-après OAT)

disposition, citerait le classement en zone à bâtir de surfaces d'assolement en vue de réaliser un parking en modèle de « *ce qu'il ne faut plus faire* ».

A titre liminaire, il sied de préciser que toutes les versions du plan N° 29944-513-532 ont toujours porté sur les terrains compris sur les deux communes précitées, si bien que l'on doit considérer que la mention, en page 30 du rapport de l'ARE, de la seule commune de Pufflinge, relève d'une simple inexactitude de plume. Seule compte la mention du numéro de plan (29944), qui atteste du fait que l'ARE a bel et bien pris en compte et approuvé l'intégralité du périmètre de celui-ci.

En matière d'atteinte à des surfaces d'assolement, il y a lieu de spécifier que l'inventaire de ces surfaces, à l'occasion de l'approbation du PDCn 2030, a fait l'objet d'une mise à jour, approuvée par arrêté du Conseil d'Etat du 24 juin 2015, après avoir été attestée par l'ARE en date du 15 avril 2015.

Selon cette mise à jour, la portion de la parcelle n° 1820, sur laquelle est érigé un parking dûment autorisé en date du 16 avril 2009, selon la DD n° 101'660-1, que le plan N° 29944-513-532 visé à l'article 1 du projet de loi litigieux prévoit d'affecter en « *zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface* », ne fait plus partie des surfaces d'assolement. L'art. 30 al. 1^{bis} OAT n'est dès lors pas applicable à ce terrain.

Seuls sont donc potentiellement concernés par cette disposition une surface de 21'605 m² issue de la parcelle n° 301 que le même plan susvisé prévoit d'affecter, pour une partie (8'418 m²), à une zone des bois et forêts et pour une autre partie (13'187 m²) à une « *zone de développement 4A affectée à de l'équipement public* », au sens de l'art. 30A LaLAT, sans mention particulière.

Les 8'418 m² de terrain que le plan de zones précité prévoit d'affecter à la zone des bois et forêts ne sauraient cependant être classés dans une autre zone, dès lors qu'il s'agit d'une mesure compensatoire, ordonnée dans le cadre de l'autorisation de défrichement n° 2013-13 d, en force. Quant aux 13'187 m² restants, une partie est actuellement déjà occupée par le nouvel établissement de La Brenaz II, inauguré le 9 octobre 2015 et réalisé selon l'autorisation de construire n° DD 105'763 délivrée simultanément à l'autorisation de défrichement précitée. Partant, l'incorporation en zone de développement 4A affectée à de l'équipement public de l'emprise de terrain correspondante s'impose. A l'égard des objets visés par ces autorisations, la modification de zones proposée n'opère donc qu'un simple toilettage. Quant au solde de la parcelle n° 301, non visé par la DD n° 105'763 et actuellement utilisé comme parking voué aux besoins de l'ensemble du complexe, compris entre la zone des bois et forêts précitée et la zone de développement 4A affectée à de

l'équipement public recouvrant l'emprise de l'établissement Brenaz II, son incorporation dans cette dernière catégorie de zone s'impose également. Il faut préciser qu'en l'absence de mention spéciale qualifiant cette zone, contrairement à ce qui prévaut pour la parcelle n° 1820, une telle affectation permettra, à court terme, l'éventuelle pérennisation de ce parking, sans pour autant limiter l'affectation des terrains concernés à cette seule destination. Il n'est au demeurant pas établi que la modification de zone discutée, en tant qu'elle porte sur ce solde de la parcelle n° 301, soit assujettie à l'art. 30 al. 1^{bis} let. b OAT. C'est en effet le lieu de rappeler qu'en droit genevois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, avant l'adoption d'un plan localisé de quartier (ci-après PLQ), les possibilités de construire en zone de développement ne sont pas plus étendues qu'en zone agricole. Ceci dès lors que la zone de développement n'est pas constitutive d'une zone à bâtir au sens des art. 15 LAT et 19 LaLAT, mais d'une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT, ainsi que l'a récemment rappelé la Cour de justice. Il en va de même pour les zones de développement affectées à de l'équipement public se superposant à de la zone agricole ou des bois et forêts, comme cela ressort d'un arrêt récent de cette même Cour, rendu dans le cadre d'une contestation dirigée contre la création de diverses zones de développement, dont une affectée à de l'équipement public³³. Partant, l'incorporation du solde précité de la parcelle n° 301 en une « zone de développement 4A affectée à de l'équipement public », n'équivaut pas nécessairement à un classement en zone à bâtir, si bien que l'assujettissement de cette modification de zone à l'art. 30 al. 1^{bis} let. b OAT est douteuse ou du moins prête à discussion.

Quand bien même serait-ce le cas, l'on devrait alors considérer que les conditions fixées par cette disposition sont respectées. En effet, tout en citant l'exemple à éviter d'un classement en zone à bâtir, supprimant des surfaces d'assolement pour y édifier un parking « non enterré », le rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, auquel semble faire allusion la société opposante, réserve, exceptionnellement, des intérêts prépondérants qui pourraient néanmoins justifier le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir aux fins de réaliser des parkings de ce type. Or, l'on se trouve précisément dans un tel cas de figure, exceptionnel, motivé par un intérêt public prépondérant. Le complexe pénitentiaire existant, formé par la prison de Champ-Dollon, Curabilis et La Brenaz I, bien qu'important, était insuffisant et la réalisation de La Brenaz II a permis de le compléter utilement. Le bon fonctionnement de l'ensemble de ce complexe nécessite des parkings. Ces

³³ ATA/557/2015, du 2.06.2015, consid. 5e et g

derniers, appelés à desservir une catégorie particulière d'équipement public, sont assujettis à des mesures de sécurité, elles aussi particulières, avec pour effet un étalement, certes non souhaitable sur le principe, mais qui se justifie ici par un intérêt public prépondérant : l'intérêt public à la sécurité des habitants et des hôtes du canton de Genève, dont relève la planification de la détention. Sans qu'il n'existe d'articles de loi à ce sujet, ni même de règles architecturales contraignantes, il n'en demeure pas moins qu'une pratique assez généralisée dans les lieux de détention en Suisse et en Europe veut que les parkings construits dans les alentours immédiats des établissements pénitentiaires se fassent exclusivement en surface. En effet, un parking souterrain aussi bien qu'un parking en hauteur recèlent tous deux des défauts rédhibitoires en matière de sécurité. Cet élément a encore été souligné lors d'une rencontre tenue en août 2015 entre représentants de l'ARE et du canton de Genève :

« Aux questions relatives à la possibilité d'optimiser l'emprise sur les SDA pour la réalisation du parking, le canton précise que la réalisation en silo pose des problèmes de sécurité par la création de points de vue dominant le complexe pénitentiaire, alors qu'un parking souterrain présenterait des risques importants et non maîtrisables en termes de sûreté des collaborateurs. En effet, les personnels rencontrent très fréquemment des individus fraîchement libérés de prison ou des ex-détenus venant faire un "parloir sauvage" avec leurs amis encore incarcérés, avec lesquels ils ont souvent rencontré des difficultés d'ordre disciplinaire par exemple. Aussi un accès au sous-sol et une infrastructure présentant de très nombreuses possibilités de se dissimuler n'est pas compatible avec la nature même de l'activité du site en question ».

Au vu des considérations qui précèdent, le projet de plan de modification des limites de zones querellé aboutira à une utilisation optimale des surfaces d'assolement qu'implique à terme sa mise en œuvre, en permettant la création de nouvelles places de détention, ainsi que des infrastructures indispensables au bon fonctionnement de celles-ci.

Les griefs des opposants sur ces questions sont donc mal fondés et doivent être rejetés.

b) Prétendue violation du droit de l'aménagement du territoire et du droit foncier rural

M. Lucien Déruaz et la société opposante reprochent au projet de modification de zones discuté le fait d'intervenir postérieurement à l'autorisation de construire n° DD 105'763, portant sur le nouvel établissement

de La Brenaz (Brenaz II), et à l'autorisation de défrichement n° 2013-13 d, plutôt que préalablement. La société précitée prétend en outre que la vente à l'Etat des terrains concernés aurait été effectuée en violation des règles du droit foncier rural.

De manière générale, il y a lieu de rappeler que la présente procédure a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il s'ensuit que les assertions et remarques des opposants qui reviennent à mettre en cause les autorisations susvisées de construire et de défricher, en force, ainsi que les constructions et installations existantes sur le site, ou qui ont trait à une prétendue violation du droit foncier rural, sont tardives et irrelevantes dans le cadre de la présente procédure.

Au demeurant, les opposants n'indiquent pas quelle disposition ou principe général du droit de l'aménagement du territoire serait ainsi violé. Ceci et pour cause, dès lors que la problématique soulevée est en réalité liée à ces deux autorisations, qui sont en force, et encore une fois, ne peuvent pas être remises en cause à l'occasion de la procédure d'adoption du présent projet de loi de modification de zones. A noter que les mesures de compensation et de reboisement prises par l'autorisation de défrichement n° 2013-13 d résultent d'une exigence de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) lui-même, soit la Confédération, dans le cadre de son préavis y relatif, ainsi que la Cour de justice a eu l'occasion de le constater³⁴. Par ailleurs, le « *projet de plantation d'une forêt, conformément à la compensation de défrichement prévue dans la DD 105'763* » a été dûment signé par le propriétaire de la parcelle concernée (n° 301).

C'est dès lors en vain que les opposants invoquent implicitement l'existence de dispositions entrées en vigueur en juillet 2013, qui « assoupliraient » désormais l'obligation, tirée de l'art. 7 al. 1 LFo³⁵, de devoir compenser les défrichements en nature, ou encore l'existence de solutions alternatives, telle que des buttes végétalisées.

En outre, contrairement à ce que laissent entendre ces opposants, il est loisible à l'autorité cantonale compétente de délivrer une autorisation de construire en dérogation à la zone agricole, conformément aux art. 24 ss LAT, de même que d'autoriser simultanément le défrichement du secteur forestier nécessairement en application de l'art. 5 LFo, aux conditions prévues par ces dispositions. Par la suite, rien n'empêche non plus l'autorité cantonale compétente de colloquer ces terrains dans une zone adéquate. Au contraire, le

³⁴ ATA/130/2014, du 4.03.2014, consid. 5c

³⁵ Loi sur les forêts, du 4 octobre 1991 (RS 921.0, ci-après LFo)

fait de situer désormais ces terrains dans une telle zone, de manière à ce que les constructions existantes autorisées par voie de dérogation à la zone agricole deviennent désormais parfaitement conformes à la zone dans laquelle elles se situent, relève d'une application bien comprise du droit de l'aménagement du territoire et du PDCn 2030, ainsi qu'il a été plus avant exposé.

Quant à l'allégation des opposants selon laquelle le parking existant sur la parcelle n° 1820 aurait été construit sans autorisation, elle est inexacte. Certes, quand bien même cela n'est pas déterminant, la consultation indicative du SITG concernant la parcelle n° 1820 ne fait pas apparaître de dossier d'autorisation de construire. En revanche, sur la parcelle n° 1080 où est érigé Curabilis, mention est faite d'une autorisation de construire n° DD 101'660-1, délivrée le 16 avril 2009, et qui concerne un « *établissement pénitentiaire psychiatrique et parkings extérieurs (206 pl)* ». Ces 206 places résultent du parking situé sur la parcelle n° 1820, prévu pour 146 places, mais qui en comporte en définitive environ 120, et d'un plus petit, de 60 places, qui était situé sur la parcelle n° 1080, réalisé dans un premier temps, puis, par la suite, détruit à l'occasion de la construction de La Brenaz II, selon l'autorisation de construire n° DD 101'660-2, délivrée le 24 juin 2014. C'est dire que le parking réalisé sur la parcelle n° 1820 fait l'objet d'une autorisation de construire en force et ne peut plus être remis en cause. A noter que cette autorisation a fait l'objet d'une dérogation selon l'art. 15 al. 4 LEaux³⁶, préavisée favorablement tant par la commune de Choulex que par la commission des monuments, de la nature et des sites, ce qui a permis son édification à une distance inférieure à celle de 30 m par rapport à la Seymaz, résultant de la carte des surfaces inconstructibles qui régit ce secteur. L'assertion de M. Lucien Déruaz selon laquelle la distance de 18 mètres autorisée par rapport à la Seymaz, qui résulterait de l'autorisation de construire DD 101'660-1 précitée ne serait pas respectée est une question exorbitante à la modification des limites de zones litigieuse et qui ne saurait y faire obstacle.

Toujours sur la question du parking érigé sur la parcelle n° 1820, M. Lucien Déruaz argue du fait que le locataire-exploitant de ce terrain n'aurait pas été averti de la construction du parking. Cet argument se révèle irrelevant, la présente procédure ayant pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement et non pas de valider ou non les dispositions prises par un propriétaire à l'égard de son locataire, qui relèvent du droit privé.

Dans le même esprit, s'agissant de la remarque selon laquelle la parcelle n° 301 doit fait l'objet d'une transaction avec l'Etat de Genève, laquelle ne serait

³⁶ Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (RSG L 2 05 ; ci-après LEaux)

pas encore entérinée par la commission foncière agricole, l'on ne voit pas non plus en quoi cette circonstance devrait faire obstacle à l'adoption du présent projet de loi. Au demeurant, cette dernière a formellement donné son accord à cette transaction le 22 septembre 2014, en autorisant la vente de la nouvelle sous-parcelle n° 301A, issue de la division en deux de l'ancienne parcelle n° 301. Elle a également désassujetti la nouvelle parcelle n° 301A à la loi fédérale sur le droit foncier rural, du 4 octobre 1991 (LDFR).

Irrelevantes et en tout état mal fondés, les griefs des opposants sur ces questions doivent être rejetés.

c) Impact sur l'activité agricole

Il sied de préciser ici que ce n'est pas la zone des bois et forêts prévue par le projet de loi discuté qui crée la forêt au sens du droit fédéral, mais bien la décision de compensation forestière, prise dans le cadre de l'autorisation de défricher n° 2013-13 d, délivrée le 20 novembre 2013, simultanément à l'autorisation de construire n° DD 105'763, qui sont toutes deux en force. L'art. 23 al. 1 LaLAT stipule en effet que la zone des bois et forêts comprend la surface forestière du canton, telle que déterminée par la loi sur les forêts, du 20 mai 1999. Dès lors, quand bien même la partie de la parcelle n° 301 faisant l'objet de la compensation ordonnée par cette autorisation de défrichement ne serait en fin de compte pas incorporée dans la zone des bois et forêts prévue par le projet de loi querellé, il n'en demeure pas moins que ce terrain relève de la forêt au sens du droit fédéral, selon la décision susvisée, si bien que la situation de M. Lucien Déruaz resterait en tout état inchangée. Partant, les inconvénients qu'il redoute, sans pour autant les démontrer, ne peuvent être imputés à la modification de zone discutée. Quant à la question d'une éventuelle diminution de valeur des terrains avoisinants, elle est exorbitante à l'objet du litige.

Les griefs des opposants sur ces questions sont mal fondés et doivent être rejetés.

d) Motifs soulevés par M. Eugenio Maggiora

En invoquant tout d'abord une prétendue violation de l'art. 15 al. 4 LAT, M. Eugenio Maggiora fait implicitement allusion à la lettre d de cette disposition, qui exige que la disponibilité des terrains appelés à être classés en zone à bâtir soit « *garantie sur le plan juridique* ». Cet argument suppose que la « *zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans*

infrastructure » à laquelle est appelée à être incorporée sa parcelle n° 2150, non bâtie et qui n'est pas concernée par l'autorisation de construire n° DD 105'763, délivrée le 20 novembre 2013 en vue de la construction de l'établissement pénitentiaire « La Brenaz II », relève bien d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT et non pas d'une zone d'affectation différée selon l'art. 18 al. 2 LAT. L'exposé des motifs du PL 11695 ne tranche pas cette question, qui n'a pas besoin de l'être, dès lors que ladite incorporation de la parcelle n° 2150 dans la « zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure », prévue par le plan N° 29944-513-532, visé à l'article 1 du projet de loi querellé, est accompagnée par une clause d'utilité publique prévue à l'article 3 alinéa 1 de ce même projet, si bien que la condition fixée par l'art. 15 al. 4 let. d LAT pour permettre la création d'une zone à bâtir est en toute hypothèse remplie.

Cet opposant fait en outre grief au projet de loi de ne pas reposer sur un intérêt public. En particulier, le projet de renaturation des rives de la Seymaz ne pourrait en aucun cas être utilisé comme motif d'intérêt public pour justifier la modification des limites de zones projetée, car ce projet est totalement indépendant des questions de planification de la détention qui sont à l'origine de ce projet de loi.

Il sied ici de rappeler que l'affectation à une zone de développement affectée à de l'équipement public sans infrastructure, des parcelles n° 2149 et 2150, sises aux abords directs d'un lieu de détention et qui doivent être libres de construction, répond tout d'abord à un impératif sécuritaire essentiel. Ces terrains sont en effet appelés à former une sorte de secteur tampon, autour des établissements de détention proprement dits, auquel le public aura *a priori* partiellement accès, notamment par le biais d'un chemin piétonnier le long des rives de la Seymaz. Il est nécessaire qu'un tel secteur ne comporte pas la moindre construction, pour permettre les vues les plus dégagées possibles sur les alentours de l'ensemble du complexe pénitentiaire de Champ-Dollon au sens large, comme le précise l'exposé des motifs précité, en page 10, et ainsi empêcher également toute dissimulation de personnes ou d'objets. Cette forme de secteur tampon est largement pratiquée dans la plupart des pénitenciers, aussi bien en Suisse qu'en Europe.

Par ailleurs, au contraire de ce qu'avance l'opposant, il paraît tout à fait cohérent et justifié de joindre deux intérêts publics distincts dans un même projet, à savoir ici, la sécurité et la protection de la nature. En outre, le changement d'affectation permettra de rendre l'ensemble du secteur de Champ-Dollon cohérent en situant la totalité de celui-ci et des divers établissements qui le composent dans une ou plusieurs zones dévolue(s) à de l'équipement public.

Enfin, la question d'une éventuelle taxe de compensation est exorbitante à la présente procédure, qui a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Le fait que le bénéficiaire d'une éventuelle plus-value générée par une mesure d'aménagement soit opposé à devoir acquitter, le cas échéant, la taxe prévue par le droit fédéral et cantonal, ne saurait faire obstacle à l'adoption de cette mesure. Au demeurant, une telle taxe ne serait exigible qu'au moment de la vente effective de sa parcelle (cf. art. 30K LaLAT), voire de son expropriation et l'opposant aura tout loisir de s'y opposer le moment venu, devant l'instance judiciaire compétente.

Les griefs de cet opposant sur ces questions sont donc mal fondés et doivent être rejetés.

e) *Opposition de M. Eugenio Maggiora à la clause d'utilité publique visée à l'article 3 alinéa 1 du projet de loi querellé*

Afin de garantir la réalisation du but d'intérêt public général poursuivi plus avant décrit, à savoir la réalisation et le développement de l'ensemble du centre pénitentiaire, constitué par les établissements de Champ-Dollon, Curabilis, Brenaz I et Brenaz II, la seule maîtrise des terrains formant l'enceinte de ceux-ci n'est pas suffisante, contrairement à ce que laisse entendre l'opposant. Encore faut-il maîtriser les autres terrains situés aux abords directs de ces lieux de détention, comprenant notamment les parkings, mais aussi les terrains à laisser simplement libres de toute construction, tel celui propriété de l'opposant, sur lequel se trouve un bâtiment appelé à être démoli. A noter que l'existence d'un projet concret n'est pas nécessaire afin de permettre au Grand Conseil d'adopter une clause d'utilité publique, une telle déclaration, à teneur de l'art. 3 al. 1 let. a LEx³⁷, pouvant se contenter de désigner de manière générale une « opération d'aménagement » ou encore une « mesure d'intérêt public ». Cette condition est remplie dans le cas d'espèce. La clause d'utilité publique de l'article 3 alinéa 1 du projet de loi litigieux, qui frappe la parcelle n° 2150, se justifie pleinement, si bien que l'opposition spécifiquement déposée par M. Eugenio Maggiora à ce sujet est infondée et doit être écartée.

En définitive, les importants objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi discuté 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.

³⁷ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (RSG L 7 05 ; ci-après LEx)

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

Conclusion

Les travaux de la commission ont abouti à la suite des nombreuses auditions réalisées et discussions fournies durant les 7 séances qui ont permis de s'appropriier le sujet.

Il est pris acte que des négociations ont bien été menées avec les différentes parties, et notamment les propriétaires et les communes concernées.

Il n'a pas été retenu de se rendre sur place pour visiter les lieux, l'endroit restant libre d'accès pour des visites individuelles.

La commission comprend qu'elle doit voter ce projet correspondant à une mise en conformité d'espaces aménagés et construits, bien qu'elle regrette vivement le processus engagé par le Conseil d'Etat, et ce malgré la situation d'urgence évoquée.

La commission prend acte des paroles émises par les conseillers d'Etat auditionnés qui tous souhaitent qu'un tel fonctionnement ne se reproduise plus. Elle déplore toutefois les entorses à la bonne pratique et les infractions mises à jour lors des débats.

Procédure de vote

Le président soumet au vote l'entrée en matière du PL 11695 :

Pour	7 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)
Contre	6 (1 S, 1 EAG, 2 UDC, 2 MCG)
Abstention	1 (1 S)

L'entrée en matière du PL 11695 est acceptée.

Le président ouvre le vote de deuxième débat et procède au vote article par article :

Titre et préambule	pas d'opposition – adopté
Art. 1 (Approbation du plan)	pas d'opposition – adopté
Art. 2 (Degrés de sensibilité)	pas d'opposition – adopté
Art. 3 (Utilité publique)	pas d'opposition – adopté

Le président soumet au vote un nouvel article, art. 4 intitulé « Oppositions », concernant la levée des oppositions :

Pour 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)

Contre 5 (1 EAG, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention 1 (1 S)

Le nouvel article, art. 4, est accepté.

Art. 5 nouveau (Dépôt) pas d'opposition – adopté

Le président procède au vote de troisième débat et soumet le PL 11695 dans son ensemble :

Pour 7 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)

Contre 6 (1 EAG, 1 S, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention 1 (1 S)

Le PL 11695 est accepté en 3 débats.

En vertu de ce qui précède, la majorité de la Commission d'aménagement du canton recommande l'acceptation de ce projet de loi.

Projet de loi (11695)

modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Choulex et Puplinge (création d'une zone des bois et forêts, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure et d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface) situées entre le chemin de Champ-Dollon et le chemin de Favra (Brenaz II)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29944-513-532, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 27 août 2013, modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Choulex et Puplinge (création d'une zone des bois et forêts, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure et d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface situées entre le chemin de Champ-Dollon et le chemin de Favra (Brenaz II)), est approuvé.

² Aucune construction ou installation autre que des aménagements extérieurs ne pourra être autorisée sur les terrains de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure, visée à l'alinéa 1.

³ 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 Degrés de sensibilité

¹ Conformément aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure et de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public destinée à un parking de surface, et le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone des bois et forêts, créées par le plan visé à l'article 1.

² Les valeurs de planification devront être respectées.

Art. 3 Utilité publique

¹ La réalisation d'un équipement public sur la parcelle n° 2150 (feuille 24 de la commune de Choulex) comprise dans le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sans infrastructure, créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

² La réalisation d'un équipement public sur la partie de la parcelle n° 301 (feuille 12 de la commune de Puplinge) comprise dans le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public, créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

³ En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à ces réalisations peut être poursuivie par voie d'expropriation.

Art. 4 Oppositions

¹ Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M. Eugenio Maggiora, représenté par son avocat, Me Jean-Pierre Carera, M. Lucien Déruaz et la Société coopérative de laiterie et d'agriculture de Choulex 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 L'opposition à la clause d'utilité publique visée à l'article 3 alinéa 1 formée par M. Eugenio Maggiora, représenté par son avocat, Me Jean-Pierre Carera, est rejetée dans la mesure où elle est recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 5 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29944-513-532 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

DÉPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ENERGIE

Office de l'urbanisme

Direction du développement urbain - Rive gauche

CHOULEX

Feuille Cadastrale N°: 24
Parcelles N°^{os} : 1820 (pour partie), 2149, 2150

PUPLINGE

Feuilles Cadastreales N°^{os}: 12, 13
Parcelles N°^{os} : 301 (pour partie), 1080 (pour partie)

Modification des limites de zones

Située entre le chemin de Champ-Dollon et le chemin de Favra
(Brenaz II)



Zone de développement 4A affectée à de l'équipement public
D.S. OPB II



Zone de développement 4A affectée à de l'équipement public,
sans infrastructure
D.S. OPB II



Zone de développement 4A affectée à de l'équipement public,
destinée à un parking de surface
D.S. OPB II



Zone des bois et forêts
D.S. OPB III



Zone préexistante

PROCÉDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	27.08.2013
		Dessin	SP
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Exclusion du périmètre et du type de zone suite à discussion avec CDU	10.01.2014	SP
	Exclusion du périmètre et du type de zone suite à discussion avec CDU	26.02.2014	SP
	Symboles enquête technique	07.04.2014	MB
	Modification cartouche	28.08.2014	MB

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
14-000-30 / 36-000-12	CHX - PLG
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
513 - 532	
Archives Internes	Plan N°
	29944
	Indice
CDU	
7 1 1 . 6	

Date de dépôt : 9 février 2016

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Francisco Valentin

Mesdames et
Messieurs les députés,

A une voix près, suite à une abstention, la commission a adopté le PL 11695 ; nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député(e)s, à refuser ce projet de loi.

Le refus de ce projet de loi ne changera pas ce qui a été fait.

Non pas que nous soyons opposés à l'agrandissement de La Brenaz, ou au parking y relatif.

C'est bien dans la façon de faire, dans la réalisation cavalière de ce parking, que nous sommes stupéfaits que l'Etat, par la décision prise en méprisant le droit qu'il fixe lui-même, s'octroie un droit divin, sans concertation.

Dans l'hypothèse d'une similarité de fantaisie par un privé, fût-il un gros contribuable, elle aurait entraîné immédiatement de sévères sanctions, ainsi que le démontage immédiat, à ses frais, de l'objet du litige.

L'Etat se doit d'être un exemple dans notre système démocratique, afin de mériter le respect de tous.

Bien évidemment, nous n'allons pas demander le démantèlement de ce parking, car c'est avec l'argent du contribuable que ceci sera effectué.

C'est devant le fait accompli que nous demandons ce vote de sanction, afin que ce genre d'agissement ne se reproduise plus.

Et profitons encore de l'occasion pour remercier tous les intervenants pour leur travail et leurs explications.

Date de dépôt : 9 février 2016

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de Mme Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

En guise d'introduction, rappelons que le terrain concerné par cette modification de zone correspond au site sur lequel a été construit entre 2014 et 2015 l'établissement pénitentiaire de La Brenaz II (ou Brenaz +100), bâtiment inauguré au mois d'octobre 2015. Le projet d'extension La Brenaz a initialement fait l'objet d'un crédit d'étude puis d'un crédit d'investissement pour la réalisation d'une prison d'exécution de peine. Toutefois, en cours de processus, l'affectation finale de cet établissement pénitentiaire change et devient un projet de prison dévolue à de la détention administrative. Le crédit d'investissement est finalement voté le 8 novembre 2013 par 35 oui contre 7 non et 1 abstention. Les travaux débiteront en mars 2014.

Un petit problème de temporalité, un gros problème de procédure, de séparation des pouvoirs et de respect du cadre légal

Le présent projet de loi a été déposé par le Conseil d'Etat le 23 juillet 2015, soit une année et demie après le début des travaux et moins de six mois avant l'inauguration de la prison. Dans sa précipitation, le Conseil d'Etat a jugé inutile d'attendre le déclassement de ces terrains et a autorisé la construction d'une prison et d'un parking au beau milieu d'une zone agricole et d'une zone de bois et forêts, deux zones légalement inconstructibles. Ainsi, le Conseil d'Etat outrepassa le cadre légal imposé par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT). En effet, la procédure consacrée pour une modification de zone débute avec une enquête technique, se poursuit par une enquête publique et une procédure d'opposition, et s'achève par un vote du Grand Conseil. Ce processus garantit à nos concitoyens l'opportunité de faire valoir leurs droits. Par ailleurs, en outrepassant le cadre légal, le Conseil d'Etat s'octroie des compétences attribuées au Grand Conseil, pouvoir législatif de notre canton, et seule autorité habilitée à rendre une zone constructible par l'adoption d'une loi de déclassement.

En commission, M. le conseiller d'Etat Pierre Maudet s'est justifié en arguant que le Grand Conseil avait donné son aval en votant le crédit d'investissement pour la construction de cette prison. Il n'est dès lors pas inutile de rappeler qu'un crédit d'investissement est une autorisation de dépense, en aucun cas une décision de modification de zone qui rend possible la délivrance d'une autorisation de construire.

Le directeur d'AgriGenève, François Erard, a affirmé en commission qu'il « attend de l'Etat qu'il agisse selon les règles qu'il a lui-même mises en place ». Il est difficile de lui donner tort...

Une prison destinée à la détention administrative, un choix contesté

Comme rappelé ci-dessus, la prison de La Brenaz II est destinée, à terme, à devenir un centre de détention administrative. Un choix contesté par une minorité du Grand Conseil, comme en témoignent les débats lors du vote du crédit d'investissement pour la construction de cette prison. Rappelons que sont notamment enfermés dans ces prisons des hommes, femmes, parfois accompagnés d'enfants, n'ayant commis aucun délit. Leur seule présence derrière les barreaux s'explique parce qu'ils sont en attente de renvoi vers leur pays d'origine ou leur pays d'arrivée dans l'espace Schengen. Pour une minorité du Grand Conseil, c'est inacceptable, contraire aux droits humains et Genève n'a pas à être fière de vouloir jouer le bon élève auprès de la Berne fédérale en la matière.

Des surfaces d'assolement (SDA) très mal utilisées

Le présent projet de loi prévoit le déclassement de 21'175 mètres carrés de SDA. La minorité du Grand Conseil ne conteste pas la nécessité de construire de nouvelles places de détention pour de l'exécution de peine. La situation de surpopulation carcérale que nous connaissons à Genève n'est en effet pas acceptable, tant du point de vue des conditions de vie des détenus que de la sécurité des gardiens. Si l'utilisation de notre maigre quota de SDA pour construire ce type de places de détention se justifie incontestablement, la minorité de la commission estime qu'il n'est pas légitime de le faire pour créer des places de détention administrative.

Les dérives d'un Etat ultra-sécuritaire

Non. L'argument sécuritaire évoqué par M. le conseiller d'Etat Pierre Maudet en commission ne justifie pas tout, et certainement pas de faire fi des normes légales et de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat n'est pas au-

dessus des lois et son manque d'anticipation en matière de planification pénitentiaire ne l'autorise pas à user et abuser d'un régime dérogatoire pour masquer son inaction politique des dernières années. La minorité de la commission conteste cette politique ultra-sécuritaire qui entache notre Etat de droit.

Un problème de hiérarchie des priorités

La construction de logements, d'EMS ou de nouvelles écoles dans les quartiers qui se développent se révèle souvent particulièrement urgente et répond à un réel besoin de la population. Toutefois, ces constructions doivent se conformer aux normes et procédures légales. Il n'est pas question ici de les remettre en cause mais bien de contester la volonté du Conseil d'Etat de soustraire la création de places de détention, qui plus est, de détention administrative, à ces obligations légales. L'augmentation de la capacité pénitentiaire de notre canton n'est pas prioritaire ou plus importante que la construction de logements.

Pour conclure, la minorité de la commission n'entrera pas en matière sur ce projet de déclasserement tant que la prison de La Brenaz sera prévue pour abriter des places de détention administrative. User de SDA pour désengorger la prison de Champ-Dollon, rendre aux détenus leur dignité et sécuriser les gardiens, oui, dilapider ces SDA pour mettre des hommes, femmes et enfants innocents en prison, non.

En 1748, dans son ouvrage *De l'esprit des lois*, Montesquieu pose les bases du principe de séparation des pouvoirs en ces célèbres termes : « Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il faut donc que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Aujourd'hui, le Grand Conseil doit jouer son rôle de garde-fou, doit rappeler au Conseil d'Etat que le pouvoir législatif lui appartient et que rendre un terrain constructible par le vote d'une loi de déclasserement fait partie de ses prérogatives, et doit se porter garant de la séparation des pouvoirs.

En vertu de ce qui précède, la minorité de la Commission d'aménagement du canton vous recommande de refuser ce projet de loi.

Date de dépôt : 8 février 2016

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de Mme Christina Meissner

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans ce dossier, l'Etat n'a pas respecté la loi et les procédures pour construire une prison, et un parking, où sont emprisonnés ceux qui ne respectent pas les lois et qui sont condamnés. En football, ça s'appelle un autogoal !

Si nous voulons continuer à vivre dans un Etat de droit, le Conseil d'Etat doit apprendre à respecter les lois, les procédures et les prérogatives du parlement.

Le contexte : Puplinge, une commune où il n'y a presque plus de forêt, peu ou pas de possibilité de construire, mais des parkings à n'en plus finir et une prison qui n'en finit pas de grandir. A quand les barbelés autour de Puplinge pour faire plus simple et moins cher ? J'exagère ? Lisez donc le rapport jusqu'au bout avant d'en juger.

Le Conseil d'Etat a un programme pénitencier très ambitieux. Si les premières prisons étaient encore camouflées derrière un rideau d'arbres, la dernière en date, La Brenaz +100, a nécessité de raser une forêt. S'agissant de la dernière forêt de Puplinge, le choix a été fait de la replanter sur la parcelle agricole adjacente, au grand dam des agriculteurs, mais pour le plus grand soulagement des habitants, car ces prisons, à force de se multiplier, sont devenues de plus en plus visibles et... audibles. Selon le témoignage du maire, la nuit, certaines zones sont éclairées 24 heures sur 24 et les cris des prisonniers sont entendus par les habitants du village. Heureusement, le nouveau bâtiment de La Brenaz +100 a été construit avec un système de vitrage particulier qui évite la propagation des bruits, ce qui n'est pas le cas de la prison de Champ-Dollon. Etant donné le retard pris par le canton en matière d'assainissement de son parc immobilier, la situation n'est pas près de changer... mais il n'y a pas que la question des fenêtres qui est problématique avec les prisons.

A force d'entasser des prisonniers sur le même site, n'y a-t-il pas un risque sécuritaire à créer une trop forte concentration dans un endroit décentré du canton qui n'a pas été planifié dans ce sens à l'origine ?

L'impact sur le voisinage est énorme et ce n'est pas fini : la prison dite des Dardelles viendra encore manger 10 hectares de SDA (surfaces d'assolement, donc des terres cultivables) sur le quota de 127 hectares de SDA qu'il nous reste pour tout le canton. C'est l'équivalent, en superficie, d'un projet comme les Grands Esserts, un quartier de 1'500 logements à la densité bien supérieure à la densité qu'on imagine pour les Dardelles au vu de celle des prisons actuelles. Pour rappel : Champ-Dollon comprend 376 places sur une surface de 42'000 m², soit 111 m²/détenu; Favra, c'est 30 places, soit 176 m²/détenu; Brenaz I, c'est 191 m²/détenu; Brenaz II, 125 m²/détenu et Curabilis, 387 m²/détenu. A quelques centaines de mètres du périmètre des prisons, les projets de construction de plusieurs centaines de logements de la commune de Puplinge (voir documents annexés) sont, eux, bloqués par les autorités cantonales car jugés insuffisamment denses ! Pour quelles raisons une modification de zone de près de 40 ha de zone agricole, dont environ 18'000 mètres carrés destinés à 325 places de parking, à la densité de zéro !, ne choque-t-elle pas ces mêmes autorités cantonales ?

Ne faudrait-il donc pas préserver ce quota de SDA pour le logement d'habitants « non-détenus » ? Ne pourrait-on pas envisager de construire des prisons plus compactes pour éviter leur étalement sur la zone agricole ? Ou encore, ne faudrait-il pas admettre de collaborer au-delà des frontières afin que d'autres cantons moins à l'étroit sur leur territoire puissent accueillir nos prisonniers en exécution de peine, sachant que la très large majorité d'entre eux sont des étrangers sans aucune attache dans notre canton ?

L'idée de renforcer la collaboration intercantonale est imaginable sur le principe car il est tout à fait possible, et légal, que les détenus exécutent leur peine ailleurs qu'à Genève. L'idée est d'ailleurs partagée.

M. Hodgers, conscient que les établissements pénitenciers prennent de la place, est même prêt à faire une compensation financière pour des hectares de SDA qui seraient pris ailleurs, dans d'autres cantons, pour construire des extensions de prisons ; les SDA ainsi préservées à Genève pourraient alors être utilisées pour construire du logement.

M. Hodgers, tout en soulignant la pertinence de ces réflexions, a néanmoins rappelé que les décisions dépendaient d'un autre conseiller d'Etat, Pierre Maudet... Espérons donc que ce rapport interpellera le conseiller d'Etat chargé de la sécurité...

Construire d'abord, régulariser ensuite

Mais revenons au PL 11695 par l'intermédiaire duquel le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de déclasser des terrains sur lesquels les bâtiments sont déjà construits et de la zone agricole pour partie déjà transformée en parking.

Le déclassement et la modification de zone ayant, en principe, lieu avant le début des travaux, il n'est pas surprenant que les membres de la commission d'aménagement aient manifesté, tous partis confondus, une certaine irritation sur la manière de faire tout le contraire dans le cas du PL 11695. Comme nous étions sollicités pour nous prononcer après les faits, il était bien légitime de nous interroger et d'interroger le Conseil d'Etat sur les motifs ayant ainsi permis d'outrepasser la procédure légale. Tous ont admis la manière de faire pour le moins extraordinaire.

Lors de son audition, M. Maudet a reconnu que la chronologie avait été inversée. Il a évoqué l'urgence pour l'excuser et le fait que le Grand Conseil était au courant. Sur ce dernier point, d'aucuns n'ont pas manqué de relever que, certes, la Commission des travaux avait étudié le projet au printemps 2013 et, certes, le Grand Conseil avait voté le crédit d'étude de 19,5 millions de francs pour La Brenaz +100 en novembre 2013 (PL 11254), **MAIS le Grand Conseil a voté la construction de l'établissement pénitentiaire et non le parking**. Ce parking devait être provisoire, il n'était pas mentionné dans le projet de loi d'investissement, il n'a pas été autorisé et il est aujourd'hui pérennisé en parfaite illégalité.

Pour mémoire, il est question ici du parking de chantier n°5. Etant donné que plusieurs parkings sont évoqués, une explication était nécessaire, et elle a été fournie en commission par M. Pauli.

Le parking n°1 de 120 places se trouve sur la parcelle n°1820 (4'138 m²) en zone agricole. Ce parking provisoire était lié à la construction de Curabilis, et il était intégré en 2007 dans la DD n°101660. L'autorisation a été accordée en 2010. Le projet de loi le placera dans la zone adéquate plutôt que de le laisser subsister en zone agricole. A noter tout de même que ce parking n'a fait l'objet d'aucune discussion avec l'ancien locataire qui avait un bail sur cette parcelle. Cette personne a été mise devant le fait accompli au début des travaux (propos de M. Deruaz).

Le parking de chantier n°5 de 325 places se trouve sur la parcelle n°301 (21'741 m²) en zone agricole. Ce parking ne bénéficie actuellement pas d'une autorisation et a été réalisé dans le cadre du chantier de La Brenaz +100. M. Pauli rappelle qu'à l'endroit où l'on a construit La Brenaz II, il y avait un autre parking qui, lui, a été détruit. M. Pauli ajoute qu'il existe deux méthodes

afin de régulariser ce parking provisoire : l'on passe soit par une mise en zone telle que proposée, soit par une autorisation dérogatoire. Le projet de loi du Conseil d'Etat propose de mettre le parking dans une zone affectée à de l'équipement public.

L'urgence invoquée par M. Maudet n'explique pas le laps de temps qu'il a fallu à l'Etat pour se rappeler qu'un déclassement devait avoir lieu. En effet, le PL 11254 (crédit d'étude), déposé en août 2013, mentionnait le fait que les terrains à acquérir pour la réalisation de la prison étaient situés en zone agricole et qu'ils devraient faire l'objet d'un déclassement en zone de construction. Il mentionnait le fait que cette zone agricole faisait partie des surfaces dites d'assolement (SDA) et que sur ces surfaces agricoles déclassées, il serait identifié une zone forestière faisant office de compensation en contrepartie de la demande de défrichement en cours de La Brenaz (page 23 du PL 11254-A). Par ailleurs, M. Maudet ne pouvait ignorer ces faits qui lui avaient tous été exposés par le maire de Puplinge lors de leur rencontre en septembre 2012 (voir documents annexés).

Que se passerait-il en cas de refus du projet de loi ?

En commission, il nous a clairement été répondu que « si ce projet n'est pas accepté, on restera à la garantie de la situation acquise car les constructions sont réalisées sur la base d'autorisations. Concernant la question de la forêt, il y a de la forêt compensée qui fait l'objet d'une autorisation de défrichement. Cette surface compensatoire doit être considérée comme de la forêt et un classement en zone de bois et forêts n'officialisera que le fait que l'on se situe véritablement en zone de bois et forêts ; il ne s'agit que de régulariser une situation existante ».

Il n'y aura pas de conséquence pour la prison de La Brenaz +100

« En l'occurrence, les constructions ont été autorisées, les défrichements ont été faits et les compensations ont été réalisées. Sans déclassement, la prison se trouvera en zone de bois et forêts. Il y a d'autres constructions qui existent dans des forêts aujourd'hui et qui sont au bénéfice de la situation acquise. Par contre, il pourrait y avoir des conséquences en cas de transformations futures des bâtiments car ils devront respecter les normes et les dérogations possibles à la zone. » Si la nouvelle Brenaz ne devrait pas en pâtir, cette **situation bloquerait la construction de tout autre établissement sur le site car il serait toujours en zone agricole.**

Par contre, le parking devra faire l'objet d'une autorisation pour perdurer.

« L'absence de déclassement pourrait avoir une incidence sur les parkings. Un des deux parkings est certes réalisé mais à titre provisoire, donc il devra

être confirmé. Le second a été autorisé dans le cadre du chantier uniquement ; pour le pérenniser en zone agricole, une dérogation devrait être accordée. » Il n'est donc pas trop tard pour se pencher sur la question des parkings et la commission n'a pas manqué de le faire.

Quid de construire un parking en hauteur ?

Impossible, nous a-t-on répondu en commission, car les normes de sécurité (lesquelles ?) écartent la possibilité de construire des parkings souterrains ou en hauteur. Au vu de la capacité des nouveaux drones à survoler, apporter et emporter à peu près n'importe quoi, il est permis de douter de l'argument sécuritaire.

Que se passerait-il si on acceptait ce projet de loi ?

Si le projet de loi 11695 était voté, le parking se retrouverait en zone 4A, donc constructible pour de l'équipement public. Il serait alors aussi envisageable, au lieu de maintenir ce parking « provisoire », de construire en lieu et place... une prison, car on serait déjà dans la bonne zone pour le faire. Ce ne serait pas la première fois qu'une prison remplacerait un parking ; pour rappel, un parking avait été construit à l'emplacement actuel de La Brenaz +100.

Parking d'abord, ensuite prison ? A cette question, la réponse en commission a été on ne peut plus claire : les établissements de Champ-Dollon et de La Brenaz se trouvent en zone 4A. Le projet de loi prévoit une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public sur la parcelle n°301 à l'emplacement du parking provisoire. Du moment qu'il s'agit d'une zone de développement affectée à de l'équipement public, il est légalement autorisé d'y ériger un bâtiment public tel qu'une prison. Cette parcelle serait « théoriquement » trop petite pour une construction comme les Dardelles, telle que prévue en l'état. Mais qui dit que ce projet n'évoluera pas, comme il a déjà évolué et comme tant d'autres avant lui avant d'avoir été finalisés ? En votant ce projet de loi, il n'est pas faux de penser que l'on donnerait en quelque sorte un blanc-seing à la construction future d'une prison des Dardelles. Il n'y aurait plus besoin de faire une modification de zone (et de s'écharper sur la question des SDA) pour construire un bâtiment d'utilité publique sur le parking, et pour aller de l'avant et construire la prison.

Vu la manière dont on traite aujourd'hui le cas de La Brenaz, il est permis de croire que ce scénario est loin d'être farfelu !

Pour cette raison, la minorité est donc défavorable à donner ce genre de caution indirecte.

Deux poids, deux mesures !

Enfin, n'oublions pas la commune de Puplinge. Alors que l'Etat se permet de soustraire des surfaces agricoles pour étaler des prisons et les parkings y relatifs, la commune de Puplinge se voit refuser des projets de logements autrement plus utiles pour loger ses habitants.

Pour la minorité, la zone agricole est précieuse. Idéalement, elle devrait être préservée pour nourrir un tant soit peu notre population avec des aliments issus d'une production locale. Pour répondre au besoin de logements de cette même population, il nous faudra toutefois procéder à des déclassements mesurés. Devoir choisir entre se nourrir et se loger n'est déjà pas facile, alors, de grâce, cessons de sacrifier nos terres pour y construire des prisons et des parkings !

Comme énoncé en début de ce rapport, ni la loi, ni les procédures n'ont été respectées pour construire une prison, et un parking, où sont emprisonnés ceux qui ne respectent pas les lois et qui sont condamnés. Quel que soit le vote du parlement, consulté après coup, rien ne changera sur le terrain. Il n'est pas plus raisonnable d'accepter le PL 11695 que de le refuser.

Si nous voulons continuer à vivre dans un Etat de droit, le Conseil d'Etat doit apprendre à respecter les lois, les procédures et les prérogatives du parlement.

Pour toutes ces raisons, l'UDC refusera ce projet de loi et vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à en faire de même.

ANNEXE 1

Audition du maire de Puplinge Monsieur MARTI, figurant dans le rapport sur le PL11254-A ouvrant un crédit d'étude en vue de la réalisation d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (Pré Marquis devenu depuis Les Dardelles) (p. 8 et suivantes) et dans le rapport sur le PL 11272-A ouvrant un crédit d'investissement pour réaliser 100 places de détention supplémentaires sur le site de La Brenaz (Brénaz +100) (p 8 et suivantes).

« **Quand Monsieur MARTI a rencontré M. MAUDET en septembre 2012**, il a demandé de pouvoir participer aux études ; avoir une densification du site plutôt qu'un étalement ; éviter les nuisances sonores, i.e. que les nouveaux bâtiments soient équipés de fenêtres spéciales tel qu'à Cento Rapido ; limiter la pollution lumineuse ; prendre des mesures en faveur de l'intégration paysagère du site ; prendre des mesures pour l'accès des véhicules à partir de Champ-Dollon, et créer une mobilité douce Puplinge-Seymaz. S'agissant du PL 11254 sur Brenaz 2, sa grande surprise était de recevoir une demande de permis de construire sans avoir eu l'occasion d'évoquer ces documents. Il montre un extrait de cette demande qui indique qu'il n'y aura pas d'abattages d'arbres. Or, l'emplacement de Brenaz 2 et Brenaz 1 est clairement en chevauchement sur une forêt. Il a été amené à donner un préavis défavorable.

Ceci était d'abord lié à cette forêt qui disparaît, mais aussi aux problématiques de stationnement. Il y a environ 80 places de parkings situées sur le terrain. Le permis de construire prévoit 24 places. 56 places de parking vont donc disparaître. Il rappelle que le parking situé sur Choulex est en zone agricole, en surface d'assolement, et est amené à disparaître. Il y aura donc une problématique importante en termes de stationnement. Il a aussi rappelé la question des fenêtres. Suite à cela, le Conseil municipal s'est réuni en juin. M. Marti a demandé qu'il se prononce le plus rapidement possible pour donner l'avis de la commune. Le Conseil a voté à l'unanimité une résolution qui parle de ces éléments. La résolution rappelle tout d'abord la problématique du parking qui est situé en zone agricole. Par ailleurs, Brenaz 1 et 2 sont situés en zone 4A, mais n'ont qu'un rez+1 partiel. A leur avis, il y a différents périmètres qu'il est possible de densifier. Cento Rapido comprend une salle de sport provisoire où il y a certainement la possibilité de densifier en construisant la prison de la Favra dessus. Par rapport au projet Curabilis originel, un bâtiment n'a pas été construit. Il y a donc aussi un espace non construit dans ce périmètre. La résolution du Conseil municipal demandait une liaison de mobilité douce et la replantation de la forêt. Par ailleurs, M. Marti a été très

surpris de voir que le PL 11272 concernant Pré-Marquis prévoit la construction d'un établissement pénitentiaire qui porte le nom d'un quartier du village où habitent plusieurs centaines d'habitants. Autant dire que ces habitants n'oseront plus donner leur adresse si le bâtiment porte ce nom. **Un plan du PL11272 montre le périmètre qui nécessiterait des déclassements.** Il a rajouté à gauche une partie qui n'est pas comprise dans les éléments, mais qui va devoir faire l'objet d'un changement d'affectation, car c'est l'endroit du parking. Le PL indique que l'Etat de Genève possède 124'000 m² de terrains. A leur avis, il y a encore des potentiels. La commune est propriétaire, mais il y a aussi des propriétaires privés. La zone 4A est la zone légale, ce qui permet une hauteur possible de 15 mètres, soit un rez+3 ou rez+4. Le projet n'utilise de loin pas ce potentiel. Tous les terrains sont en zone agricole et presque tous sont en surface d'assolement (SDA). Il y a 31'590 m² de plancher pour 450 détenus, soit 72.2 m²/détenu. Il a été indiqué que c'était une norme fédérale en ce qui concerne l'exécution de peine. 31'000 m² de plancher sur 175'000 m², cela fait du 0.18. A Genève, on construit plus que cela, même en zone villa. 175'000 m² de terrain pour 450 détenus cela fait 389 m²/détenu. Il leur semble absurde d'utiliser autant de terrain dans un terrain aussi exigü que Genève. Les 175'000 m² représentent plus que les Vergers à Meyrin ou la moitié des Communaux d'Ambilly. Presque tout ce périmètre est en SDA. Le Conseil municipal a aussi voté une résolution à l'unanimité en juin concernant ces développements. Il constate que toute la partie sud-est sur le plan comprend de grandes parcelles agricoles productives en SDA. C'est aussi un dégagement de la plaine de la Seymaz avec des éléments caractéristiques à protéger. Il y a aussi des cabanons de jardins, apparemment tous construits sans permis, et des entreprises de construction. Le Conseil municipal à l'unanimité a voté une résolution indiquant que si des établissements pénitentiaires doivent être développés sur le territoire de la commune de Puplinge, il faudrait que ce soit sur une zone plus au sud qui prend bien plus compte des problématiques de l'aménagement du territoire. Il a également indiqué le fait qu'il fallait protéger le périmètre et résoudre les problématiques de stationnement. Le périmètre Brenaz 2 comprend quatre parcelles. Il y a la problématique du parking situé en zone agricole, qui doit faire l'objet d'une régularisation. Le projet soumis représente 134'000 m² et 25 parcelles. Le terrain que la commune propose est un périmètre au sud-ouest, qui serait bien plus approprié pour une prison et qui mesure 76'000 m² sur 31 parcelles. Le développement tel que prévu fait que les prisons se trouveraient à moins de 800 mètres de la frontière. Les problématiques de sécurité seront donc probablement plus importantes qu'ailleurs en Suisse. Reste la question de l'élément au nord-est du périmètre, prévu pour y mettre des serres, des jardins potagers et autres pour occuper les prisonniers. Il demande s'il faut occuper les prisonniers à faire de l'agriculture.

Le village va se développer, 190 logements vont être en construction dès cet automne. Ainsi, il y aura beaucoup d'habitants au sud-est de ce périmètre. En résumé, une protection paysagère est nécessaire, et prévue. Un chemin entre Puplinge et Choulex semble prévu. Par contre, il y a la problématique du stationnement avec un parking à mettre selon les normes. Il faut aussi compenser les places de parking appelées à disparaître. Des vitrages anti-bruit sont à mettre. A leur avis, il conviendrait de densifier Brenaz 1 et étudier un « Cento Rapido 2 » qui pourrait se situer au-dessus de la salle de gymnastique provisoire de Champ-Dollon. S'agissant de Brenaz 3, l'exécution de peine leur semble peu adaptée dans un canton exigu comme Genève. Enfin, déplacer Brenaz 3 le long du chemin de Champ-Dollon, à la place des constructions illégales pour protéger les surfaces agricoles et d'assolement leur paraît adéquat. »

ANNEXE 2

Deux poids, deux mesures !

Lors de son audition par la commission d'aménagement le 28 octobre 2015, M. MARTI, maire de Puplinge, a rappelé que le projet de loi 11695 prévoit un déclassement en zone 4A qui permet de construire en principe du Rez +3 ou +4. Il a précisé que Curabilis a des bâtiments d'un très bas gabarit, idem pour La Brenaz I qui n'a été construit que sur du Rez +1 alors qu'il aurait été possible d'ajouter un voire deux étages supplémentaires. Il a indiqué que **la commune de Puplinge a différents projets de construction de logements mais ces derniers sont bloqués car ils ne sont pas jugés suffisamment denses par le canton**. Pour comprendre cette problématique, il a préparé un document basé sur le Plan directeur communal (voir plan ci-après). La commune a actuellement un projet de construction de 190 logements au centre du village, ce qui va augmenter la population de la commune de 25% en passant de 2'000 à 2'500 habitants. Il y a un autre projet de construction de 60 logements au centre du village qui est malheureusement bloqué car la voirie ne peut pas être déplacée. Selon le Plan directeur communal, d'autres déclassements étaient prévus au nord-est du village pour une surface de 13'750 mètres carrés (pour une salle polyvalente, un local de voirie et de pompiers et 80 logements). Cependant, pour des questions de surfaces d'assolément, l'Etat a décidé que cela n'était pas assez dense. Dès lors, le Conseil municipal ne comprend alors pas pour quelles raisons à quelques centaines de mètres de ce périmètre, une modification de zone pour 26'059 mètres carrés, dont environ 18'000 mètres carrés sont destinés à 325 places de parking, dont la densité est de zéro !, ne choque personne et est jugée suffisamment dense par l'Etat. La position de l'Etat sur ces deux dossiers suscite une incompréhension complète de la commune. Ce sont ces éléments qui ont motivé le préavis défavorable du Conseil municipal de Puplinge par 11 voix et 2 abstentions sur le PL11695.

Plan de situation (document communal)

