

**PROCES-VERBAL
DE LA SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL
DU 13 FEVRIER 2024 à 20h30**

Présent-e-s :	M.	Frédéric REVERCHON, Président
	Mme	Nicole ROEHRICH, Vice-présidente
	Mme	Floriane SCHMIDT, Secrétaire
	M.	Martin BARCELLINI
	Mme	Irina DI STEFANO
	M.	Paul EUGSTER
	M.	Xavier FRANCEY
	M.	Vincent FRIOT
	Mme	Fabienne HUTIN
	M.	Jean-Claude KORMANN
	M.	Christian MARTI
	M.	Félicien MAZZOLA
	M.	Pierre-Alain MOTTIER
	Mme	Julie PERADOTTO
	M.	Christian RUPP
	Mme	Isabelle STOFFEL
	Mme	Yvette TORNARE
	M.	Vincent TOURNIER
Excusé-e-s :	Mme	Aline JOLIAT SAULNIER
Absent-e-s :	-	-
Conseil administratif :	Mme	Elisabeth GABUS-THORENS, Maire
	Mme	Elisabeth ULDRY FROSSARD, Conseillère administrative
	Mme	Nathalie VON GUNTEN-DAL BUSCO, Conseillère administrative
Verbaliste :	Mme	Gina CLEMENT
Assiste :	Mme	Soheila KHAGHANI, Co-Secrétaire générale

ORDRE DU JOUR

1. Approbation de l'ordre du jour
2. Approbation du procès-verbal de la séance ordinaire du 12 décembre 2023
3. Communications du Bureau
4. Communications des commissions
5. Communications du Conseil administratif
6. P DM 964 - Crédit d'investissement de CHF 420'000.- TTC destiné à une étude permettant de mener à la réalisation d'équipements communaux sociaux et sportifs dans le bâtiment de l'école secondaire II, sise dans le plan localisé de quartier N°2 dit "Cherpines"
7. P DM 965 - Crédit d'investissement de CHF 250'000.- TTC pour le financement d'études pour les plans localisés de quartier (PLQ) du nouveau quartier des Cherpines
8. Questions
9. Propositions individuelles et divers

Le Président, M. Reverchon, ouvre la séance du Conseil municipal de Confignon à 20h40 en souhaitant la bienvenue à tous. Il signale que Mme Joliat Saulnier est excusée.

1. Approbation de l'ordre du jour

Le Président demande si l'ordre du jour tel que proposé est accepté.

L'ordre du jour est approuvé à l'unanimité des 18 membres du Conseil municipal présents.

2. Approbation du procès-verbal de la séance ordinaire du 12 décembre 2023

M. Barcellini prend la parole, non pour demander une rectification du procès-verbal, précise-t-il, mais pour indiquer pourquoi il s'abstiendra lors du vote. En effet, page 17, § 3-4-5, la réponse à sa question sur les **autorisations de construire délivrées pour la ZDIA** n'explique pas ce qu'il s'est passé, ce qui ne le satisfait pas.

Le procès-verbal du 12 décembre 2023 est approuvé par 14 oui et 4 abstentions.

3. Communications du Bureau

Le Président communique les informations suivantes :

- Une discussion a eu lieu au sein du Bureau au sujet des questions écrites du Conseil municipal. Les membres du Bureau sont chargés de faire remonter à leurs groupes respectifs la discussion et les remarques.
- Ils feront également un retour à leurs groupes de la discussion qui a eu lieu au sujet de l'apéritif communal.
- Voyage du CM : La date retenue est le week-end du 21 et 22 septembre 2024. Elle a été communiquée aux CM par un sondage, actuellement en cours. Des informations ultérieures suivront.
- Le Conseil municipal a reçu une lettre annonçant la constitution d'une association du tournoi des élus. L'assemblée générale constitutive se réunit le 27 février prochain. Si des CM sont intéressés pour faire partie du comité de l'association, toutes les informations utiles sont à leur disposition.
- Une lettre nous a été adressée par l'Association pour la Sauvegarde de Confignon et environs, demandant quels projets sont envisagés pour les Hutins, suite au référendum du 12 mars 2023.
- Nous avons reçu copie d'une lettre adressée au Département du territoire concernant les deux bâtiments, artisanal et industriel, du PDZIA de l'EcoParc industriel des Cherpines. Le courrier fait état de différentes remarques sur l'aspect environnemental, la mobilité et le chauffage, et demande notamment une réduction des places de parking, un système de chauffage uniquement à distance et un abattage raisonné des arbres. Il y est rappelé que les projets doivent être compatibles avec la transition écologique.

4. Communications des commissions

▶ Commission finances, administration et sécurité (CFAS)

M. Francey indique que la CFAS s'est réunie ce soir, 13 février, juste avant la séance du Conseil municipal. A l'ordre du jour, la présentation de l'avant-projet des infrastructures de la ZI des Cherpines par les mandataires, lesquels se sont regroupés sous le nom de G.AZE.

▶ Commission aménagement et mobilité (CAM)

M. Mazzola signale qu'en l'absence de sujets à traiter, la CAM ne s'est pas réunie.

▶ **Commission durabilité, énergie et environnement (CDEE)**

M. Reverchon signale que la CDEE ne s'est pas réunie. Une séance est fixée au 12 mars prochain.

▶ **Commission constructions et équipements (CCE)**

M. Kormann signale que la CCE ne s'est pas réunie, la séance du 23 janvier 2024 ayant été annulée.

▶ **Commission de la culture et communication (CCC)**

Mme Tornare signale que la CCC s'est réunie le 16 janvier, pour une présentation de la 2^e édition de l'exposition intercommunale « Éphémère et durable » qui aura lieu cet été aux bords de l'Aire.

▶ **Commission sociale, sport, santé et vie associative (CSSV)**

Mme Schmidt signale que la CSSV ne s'est pas réunie.

▶ **TCR du 29 janvier 2024**

M. Reverchon indique que lors de la TCR du 29 janvier, le rapport final sur l'audit du personnel communal a été présenté aux élus, qui ont pu poser leurs questions. Le rapport et la présentation sont disponibles sur CMnet.

▶ **Fondation d'intérêt public communal des institutions de la petite enfance (FPE)**

Mme Gabus-Thorens indique que la FPE s'est réunie le 5 février 2024, pour traiter différents points sur les remplacements de personnel et les enfants à besoins spécifiques. Point RH important, la démission de la directrice de la petite enfance des infrastructures de Bernex, Confignon et Aire-la-Ville. Elle y reviendra lors des communications du Conseil administratif.

▶ **Fondation d'intérêt public communal pour le logement à Confignon (FL)**

Mme von Gunten-Dal Busco indique que le Conseil de la FL s'est réuni à deux reprises depuis le dernier Conseil municipal : le 8 janvier 2024 pour discuter de questions stratégiques et organisationnelles ; le 6 février pour traiter des dossiers de gestion courante.

▶ **Fonds de mise en valeur des bâtiments et espaces publics (FMV)**

Mme Gabus-Thorens indique que le FMV ne s'est pas réuni.

▶ **Fondation des Eaux (FE)**

Mme von Gunten-Dal Busco signale que le Bureau de la FE s'est réuni le 30 janvier dernier, pour discuter essentiellement, encore une fois, de la clé de répartition. La fiduciaire Bonnefous, qui a établi le rapport servant de support à la discussion, participait à la séance.

▶ **Groupement intercommunal de voirie (CIV)**

Mme von Gunten-Dal Busco indique que le Bureau du CIV s'est réuni hier, 12 février. Me Nicolas Wisard était présent, pour une discussion sur la modification des statuts et du règlement du CIV.

5. Communications du Conseil administratif

Communications de Mme Gabus-Thorens

Mme Gabus-Thorens, Maire, communique les informations suivantes :

- Le 28 mars prochain aura lieu à la salle communale de Confignon une séance Prévention Seniors, organisée par la Police cantonale et la Police municipale, en collaboration avec les communes (Bernex, Avully, Aire-la-Ville et Confignon) et les TPG. Il s'agit de sensibiliser les personnes âgées à comment se protéger des arnaques courantes et autres menaces.

- Les études pour la nouvelle zone industrielle et artisanale des Cherpines ont franchi un cap important. L'avant-projet est terminé et a été présenté au Conseil administratif in corpore, puis en commission

élargie. Les études de projet d'ouvrage pilotées par la FTI doivent se poursuivre, afin de mettre à disposition des infrastructures permettant d'accueillir les artisans et industriels dans le secteur.

- Toujours à propos de l'EcoParc des Cherpines, la future route de desserte de la ZIA sera baptisée « chemin des Cardons ». C'est un choix du Conseil administratif, qui on l'espère sera validé par le Canton. Une réflexion plus globale va être initiée, afin de nommer les futures voies de desserte du quartier de logements. Pour la nomenclature des rues, la thématique choisie est « nature et paysage ».

- Nous avons reçu récemment deux démissions d'employées communales : **Mme Nathalie Braunschweiger**, urbaniste de la commune depuis février 2020, a donné son congé pour la fin du mois de mars 2024 ; **Mme Sandrine Martin**, employée à l'école de Confignon depuis juin 2011, a donné son congé pour fin avril.

- Début février, entrée en fonction de trois nouveaux collaborateurs : **Mme Bérénice Guiboud**, déléguée environnement-énergies ; **M. Nicolas Roiron**, architecte responsable des bâtiments et travaux publics ; **M. Sébastien Pache**, coordinateur sécurité.

- Des recrutements sont encore en cours pour les postes de : coordinateur/trice social/e, co-responsable du service voirie et espaces verts, assistant/e RH, assistant/e de gestion pour les gros projets, nettoyeur pour l'école de Cressy.

- Un don a été attribué à l'association YAFFA pour leur intervention à Gaza, par la ligne « aide d'urgence » du budget. D'un montant de CHF 6'849.-, il représente CHF 1,50 par habitant.

- Modification de circulation des deux-roues dans le périmètre de l'école de Confignon : Pour améliorer la sécurité de tous, particulièrement celle des enfants, les règles de circulation ont été clarifiées et formalisées d'entente avec la direction d'établissements et la Police municipale. Au sein du périmètre de l'école, il est désormais **obligatoire de descendre de son vélo ou de sa trottinette électrique**, et de marcher en tirant son deux-roues à côté de soi. Un courrier d'information sera adressé aux parents et à l'ensemble des personnes utilisant les locaux après les vacances de février.

- Suite à la démission de la directrice de la Petite enfance, le processus de recrutement pour son remplacement va être lancé. Une organisation temporaire sera mise en place avec les adjointes, afin que l'année scolaire se termine dans les meilleures conditions.

Événements culturels :

- Les soirées du Festival Antigél des 6 et 7 février aux Bains de Cressy avaient très vite affiché complet. Plus de 400 personnes y ont participé, dans la joie et la bonne humeur.

- A l'affiche du dimanche 3 mars, Gianfranco le Magicien, spectacle pour enfants. Deux représentations sont proposées : à 11h00 et 15h00 à la salle du Pressoir. Après le spectacle, goûter offert aux enfants et quelques secrets dévoilés par le Magicien. Inscriptions à la Mairie.

- Le dimanche 10 mars, le Festival de danses urbaines Groove'N'Move animera toute la journée le quartier de Cressy. Des ateliers de break dance et hip-hop (destinés aux enfants de 4-12 ans) se tiendront le matin à la Salle communale où les ateliers ont été déplacés vu le nombre élevé d'inscriptions.

- Du 18 au 28 avril, exposition de peinture Un siècle dans l'œil d'Anne-Marie Babel-Vallet à la salle du Pressoir. La fille du célèbre peintre Edouard Vallet, âgée de 102 ans, a grandi à Confignon et Cressy. Peintre amateur de talent, elle expose pour la première fois ses œuvres qui représentent toute une vie.

Communications de Mme Uldry Frossard

Mme Uldry Frossard, Conseillère administrative, communique les informations suivantes :

- Comptes 2023 : Nous devrions recevoir ces jours le décompte final de l'Administration fiscale et les bonnes nouvelles attendues sur les revenus fiscaux. A priori, les charges de fonctionnement de l'exercice seront inférieures aux revenus 2023 budgétisés.

- Le PLQ des Cherpines est actuellement en consultation auprès de l'Office fédéral du développement territorial ARE. Le Conseil administratif devra rendre son préavis dans le courant du printemps. Un mandat a été attribué au bureau MSV Architectes pour accompagner la commune dans son analyse.
- Planificateur financier : Les premiers résultats sont désormais connus, ils seront présentés prochainement en CFAS. Envoi cette semaine d'un courrier du Conseil administratif au Conseil d'Etat, pour solliciter un rendez-vous dans les meilleurs délais, afin de rechercher des solutions de financement.
- Grand Genève – Vision territoriale transfrontalière : La consultation auprès des communes et des associations aura lieu du 4 mars au 12 avril 2024 ; validation par l'assemblée du Grand Genève le 2 juillet 2024 et par les partenaires à la fin de l'année ; s'ensuivra en 2024 et 2025 l'élaboration sur cette base du plan directeur cantonal ; ensuite consultation en 2026 et adoption en 2027.
- Projets d'agglomération 5^e génération : Dépôt prévu en juin 2025 du projet route de Soral et réaménagement du carrefour promenade des Rêveries. Porté par l'Office cantonal des transports, son financement sera donc assuré par le Canton et la Confédération. L'étude du projet sera lancée par le Canton en avril 2024, la commune de Confignon y participera activement.
- Le PATC 2024-2028 a été approuvé par le Conseil d'Etat ; validation par le Grand Conseil d'ici au mois de mai 2024. Les mesures demandées par Confignon ont été intégrées dans ce plan d'action des transports collectifs. Une des mesures concerne la création de la nouvelle ligne TPG 90 : des bus de 30 à 40 places relieront la ZIPLO à Cressy en passant par les Cherpines et le centre du village de Confignon. Une étude pilote financée par le Canton doit démarrer en avril 2024, la commune de Confignon y est bien évidemment associée. Un test réel avec un petit bus sur les chemins de Confignon est planifié pour cet été. Mise en service prévue en 2025.

Communications de Mme von Gunten-Dal Busco

Mme von Gunten-Dal Busco, Conseillère administrative, communique les informations suivantes :

- Projet de promotion à Cressy : Un accord a été trouvé pour préserver plus de la moitié des arbres qu'il était initialement prévu d'abattre, par la translation du parking en sous-sol sous la route communale. Le chantier a débuté le 5 février ; les travaux de terrassement et de gros-œuvre se dérouleront jusqu'en début 2025, les travaux de second œuvre courant 2025. Les aménagements extérieurs seront réalisés début 2026. La Commune travaille actuellement sur le projet de la parcelle voisine, qui est domaine public, où seront notamment plantés les arbres en compensation. Le projet sera présenté prochainement en commission.
- Travaux effectués sur le déversoir d'orage au chemin de Narly : Ces travaux n'étaient pas planifiés en 2024, ils ne figurent donc pas au budget. Mais suite à des problèmes constatés récemment, dus principalement à la surverse d'eaux polluées en bord de l'Aire, le FIA a demandé à la commune de prioriser ce projet. Pour information technique, les réseaux unitaires subissent d'importantes variations de charges lors d'événements pluvieux, ce qui a des répercussions sur les stations d'épuration. La suppression du déversoir d'orage au chemin de Narly vise à limiter les apports d'eaux pluviales aux stations et donc à prévenir la surverse d'eaux usées polluées dans l'Aire. Le coût des travaux sera entièrement remboursé par le FIA, en une seule tranche, dans le courant de 2024.
- La problématique des platanes de la place du village conditionne les autres projets sur la place. Pour rappel, le service technique de la commune avait contacté l'Office cantonal de l'eau pour bénéficier de l'expertise du Canton sur la thématique eau-sol-arbres. L'OCE a mandaté un bureau d'expertises technologiques pour analyser la composition du sol de la place, démarche indispensable pour la compréhension de l'état sanitaire des platanes. Des sondages et prélèvements seront réalisés courant février-mars. Une communication sera faite aux abords des arbres.
- Audit des bâtiments communaux : Lors de la dernière séance plénière, vous aviez été informés de l'appel d'offres lancé pour sélectionner un mandataire architecte, afin de soutenir la commune dans la direction des travaux d'entretien et d'évaluation des bâtiments planifiés en 2024-2028. Après analyse des candidatures reçues, nous avons retenu l'offre du bureau MCBDA Architectes. Le rôle du mandataire sera de travailler en collaboration avec l'architecte communal, pour mener à bien les travaux

nécessaires. La délibération pour le crédit d'étude est en cours de rédaction ; elle sera déposée prochainement.

- Mise en conformité des quais TPG à Cressy : Ce projet a fait l'objet de la DM 944 votée par le CM il y a tout juste une année. Les travaux ont démarré le 22 janvier 2024 par l'arrêt « Bains de Cressy », ils devraient se terminer au plus tard à fin février, si les conditions météo le permettent. Les arrêts TPG seront alors aux normes PMR.

Par souci de transparence, le CM est informé d'un risque de **léger dépassement du crédit voté, qui s'élevait à CHF 85'000.-**. Les raisons du dépassement (non encore chiffré) sont liées aux prix qui se sont envolés entre l'estimation initiale et les retours de soumissions, comme c'est le cas actuellement pour beaucoup de chantiers. Un point plus précis sera fait une fois les travaux achevés.

- Une nouvelle sportive réjouissante conclut ces communications. **Le 28 avril 2024**, pour sa dernière étape, le Tour de Romandie passera à Vernier. **Et le trajet prévoit un court passage sur le territoire de Confignon !** La Commune profitera de cet événement international pour organiser une manifestation autour du vélo, avec écran géant sur la place pour suivre la course, démonstrations, sensibilisation, vente de vélos d'occasion, etc. Des informations détaillées seront communiquées prochainement.

6. P DM 964 - Crédit d'investissement de CHF 420'000.- TTC destiné à une étude permettant de mener à la réalisation d'équipements communaux sociaux et sportifs dans le bâtiment de l'école secondaire II, sise dans le plan localisé de quartier N°2 dit "Cherpines"

Le **Président** donne la parole à Mme von Gunten-Dal Busco, Conseillère administrative.

Mme von Gunten-Dal Busco fait un rappel des récentes concrétisations concernant le futur quartier des Cherpines : après l'arrivée du tram à fin 2023 et les premiers dépôts d'autorisations de construire dans la ZIA, le prochain projet à voir le jour est le bâtiment de l'école secondaire II (ESII), qui sera construit sur le territoire communal de Confignon. Pour rappel, le Canton, maître d'ouvrage du projet, avait lancé un concours d'architecture dont le lauréat est le bureau d'architectes Ferrari à Lausanne.

Au moment de l'élaboration du cahier des charges, les communes de Confignon et de Plan-les-Ouates avaient demandé au Canton de pouvoir compléter le programme de l'ESII **d'une salle omnisports** et de **locaux dédiés à la jeunesse et aux sports**. Le détail figure dans l'exposé des motifs de la demande de crédit, mais en substance, **la commune de Confignon demandait des locaux pour l'accueil de la jeunesse** par des travailleurs sociaux, dans un espace de plain-pied avec accès autonome et des sanitaires dédiés, pour un total d'environ 300 m². Pour concrétiser ce projet, la prochaine étape consiste à préciser le programme dans le volume architectural et de chiffrer les coûts.

Ces éléments doivent être intégrés dès à présent par le bureau d'architectes dans la phase d'études. Raison pour laquelle nous vous présentons aujourd'hui la présente délibération, qui a pour objet le vote d'un crédit d'investissement destiné à l'étude permettant de mener à la réalisation d'équipements communaux sociaux et sportifs dans le bâtiment de l'ESII. L'exposé des motifs est complet, mais le CA sera heureux de vous présenter le projet et de répondre à vos questions en commission, si vous le demandez.

Le **Président** demande si les groupes politiques entrent en matière pour l'examen du crédit d'investissement. La réponse est unanimement affirmative. Il donne ensuite la parole à M. Francey.

M. Francey demande pourquoi la demande de crédit présentée aujourd'hui ne porte que sur un montant de CHF 420'000.-, alors que la somme totale **des honoraires** pour la salle omnisports et les locaux dédiés à la jeunesse et aux sports est de CHF 828'800.- (cf. tableaux page 8 de la DM).

Les échanges qui suivent entre **M. Francey et Mme von Gunten-Dal Busco** ne permettent pas d'éclaircir la répartition des coûts entre Confignon et Plan-les-Ouates, de savoir notamment si cette dernière participe aux frais relatifs au locaux destinés à l'accueil de la jeunesse. **Mme von Gunten-Dal Busco** propose de clarifier ce point en commission.

M. Mottier prend la parole et indique qu'à son avis, la discussion ne devrait pas se situer au niveau de la demande du crédit d'étude, mais sur l'entièreté du crédit d'investissement. Lorsqu'on vote un tel

investissement pour une étude, il est difficile par la suite de dire non à la réalisation. Plusieurs questions se posent sur cette délibération.

- La 1^{ère} question concerne la procédure qui selon lui n'est pas correcte. En effet, le concours d'architecture qui a été réalisé pour l'ESII comportait la salle omnisports et des équipements communaux. Selon cette délibération, l'intégration de ce programme était demandée par les Conseils administratifs de Confignon et de Plan-les-Ouates sans aucune information ni validation en amont. Même si les coûts du concours architectural étaient pris en charge par le Canton, une estimation sur le coût des installations, la nécessité des équipements et la répartition des coûts avec plan financier aurait dû être présentée aux élus du Conseil municipal, afin qu'ils puissent se prononcer avant la réalisation.

- La 2^e question concerne la répartition des coûts pour la salle omnisports entre l'Etat de Genève, Plan-les-Ouates et Confignon. Comment ont été calculés les CHF 4'355'000.- à la charge des communes de Plan-les-Ouates et de Confignon pour la salle omnisports ? quel est le prix total de la salle et quelle est la part du Canton, étant donné que la priorité pour l'utilisation de la salle sera donnée aux usagers de l'école ?

- La 3^e question concerne le calcul du coefficient appliqué pour les locaux pour la jeunesse. Le coût est calculé en multipliant la surface par un facteur permettant d'obtenir un certain nombre de m³, lesquels sont multipliés par un coût de construction moyen de CHF 950.-/m³, avec un coût total estimé à 2,3 MCHF. La hauteur des locaux de 4,5 mètres semble excessive, en la réduisant, une économie de coût serait réalisable. Le coefficient de 1,8 entre les surfaces brutes et nettes paraît également important.

- La 4^e question est l'impact de ce projet sur les finances et le personnel de la commune. A combien peut-on estimer l'exploitation future et les besoins internes en personnel pour ce projet ? comment gérer ce projet sur le plan financier ? est-ce qu'il n'impactera pas de futurs enjeux importants à réaliser dans le cadre des Cherpines et de Vuillonex ?

- La 5^e question est la corrélation entre ce projet et la motion n° 159 votée par le Conseil municipal, et qui concerne l'utilisation du bois dans nos constructions. Dans le coût de l'ouvrage, plus de la moitié du montant concerne du béton armé. Quelle est notre marge de manœuvre pour la réalisation de la salle concernant cette motion, est-ce qu'il est possible d'influer sur les matériaux de construction ? Comment est prévue la gestion des eaux et des énergies renouvelables ?

- Pour terminer, plusieurs questions se posent : quel est le lien entre le projet de salle omnisports et le programme sportif sur la pièce D ? N'y aura-t-il pas redondance entre les deux éléments ? Est-ce que les besoins des associations et du basket ont été évalués et au besoin chiffrés ? Est-ce que l'agrandissement et la mise aux normes de la salle omnisports de Vailly ont été envisagés ? Quelle est la planification de ce projet mis en parallèle avec l'arrivée des nouveaux habitants du quartier des Cherpines ?

- En résumé, il semble important d'apporter des éclaircissements sur les procédures et l'information au Conseil municipal avant la réalisation du concours, la répartition des coûts de la salle omnisports, le calcul des coûts et du dimensionnement des locaux pour la jeunesse, la planification financière et l'impact sur le personnel communal, les matériaux de construction de développement durable, l'étude quantitative sur les besoins actuels et futurs selon un planning à définir.

M. Mottier conclut en indiquant que pour éclaircir les points soulevés, Demain Confignon propose le renvoi en CCE de cet objet.

M. Eugster indique que le Centre propose également le renvoi en CCE.

M. Kormann indique que globalement Voix de Gauche soutient le projet de salle omnisports et de locaux pour la jeunesse qui seront complémentaires au projet de la Ruche. Ces infrastructures complètent l'offre pour notre population et répondent aux besoins des associations sportives et culturelles. Voix de Gauche propose néanmoins le renvoi de l'objet en CCE.

M. Francey indique que le PLR propose également le renvoi en commission, mais en CFAS.

Le Président propose de passer aux votes, d'abord sur un renvoi en CCE, ensuite en CFAS.

**Le renvoi en CCE du P DM 964 est approuvé à l'unanimité.
Le renvoi en CFAS est également approuvé par 12 oui, 2 non et 4 abstentions.**

7. P DM 965 - Crédit d'investissement de CHF 250'000.- TTC pour le financement d'études pour les plans localisés de quartier (PLQ) du nouveau quartier des Cherpines

Le Président donne la parole à Mme Uldry Frossard, Conseillère administrative.

Mme Uldry Frossard présente la proposition du Conseil administratif pour cette seconde demande de crédit, d'un montant de CHF 250'000.-, pour le financement d'études pour le nouveau quartier des Cherpines. Pour rappel, le Conseil municipal a déjà voté en 2021 un premier crédit de CHF 200'000.- pour réaliser différentes études liées aux Cherpines. Ce premier crédit a été très utile pour pouvoir réagir rapidement aux différentes sollicitations des communes et du Canton. Cela a notamment permis à la commune de Confignon d'organiser des ateliers d'experts portant sur la densité, la morphologie des pièces urbaines et la taille des terrains dédiés aux équipements publics.

A la suite de ces ateliers, le Canton a revu le PLQ d'ensemble et a quasi triplé les surfaces pour la future école primaire et la crèche en site propre. Le montant voté a également permis de mandater un avocat spécialisé en aménagement du territoire, pour obtenir des informations juridiques sur la pièce D ; analyse très importante pour le Conseil administratif pour ses discussions avec la commune de Plan-les-Ouates. Confignon a aussi examiné avec Plan-les-Ouates la disponibilité foncière pour réaliser les différentes mesures inscrites aux projets d'agglomération, pour lesquelles les subventions cantonales et fédérales ne seront versées que pour autant que les travaux commencent en 2027. Finalement, la Commune a mandaté un expert pour élaborer notre planificateur financier. Comme dit précédemment, le Conseil administratif va pouvoir solliciter une rencontre avec le Conseil d'Etat pour rechercher des solutions de financement. Le détail de ces études figure dans l'exposé des motifs de la DM 965.

Le crédit de CHF 250'000.- qui fait l'objet de la présente délibération permettra aux services communaux d'examiner certains éléments essentiels à la réalisation du quartier des Cherpines. En effet, la Commune doit encore préciser l'étendue de ses besoins en équipements communaux et associatifs. Par ailleurs, les nombreux espaces publics ainsi que les ouvrages de génie civil doivent être réalisés avant l'arrivée des premiers habitants. L'étude de ces projets doit être initiée rapidement, afin que leur réalisation puisse accompagner les travaux de construction de l'école secondaire II.

La Commune devra également engager des assistants à la maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement des espaces publics, notamment la place des Cherpines, prévue pour 2029. Elle doit poursuivre son analyse et compléter le planificateur financier avec les éléments liés au fonctionnement. Cet outil nous permettra de connaître l'étendue des coûts d'investissement, des charges et des revenus de fonctionnement selon un phasage de réalisation du nouveau quartier des Cherpines. Des vérifications juridiques seront également nécessaires, tout comme l'élaboration de conventions. Et d'autres études inconnues à ce jour pourraient nous être demandées. Les montants estimés figurent également dans l'exposé des motifs de la délibération.

Pour faire un parallèle avec le budget de fonctionnement, chaque année le Conseil municipal vote un montant global pour différentes études nécessaires au fonctionnement de la commune. Dans le cas présent, il s'agit d'un montant global pour des études d'investissement pour la construction d'un nouveau quartier. Ces études confiées à des mandataires doivent être menées avec une réactivité accrue ; initier une demande de financement pour chaque étude ne nous permettrait pas de répondre de manière proactive et efficace aux délais fixés par le Canton.

Ce montant de CHF 250'000.- ne comprend évidemment pas les études liées à la construction des équipements et infrastructures, tel le crédit présenté précédemment pour les équipements communaux sociaux et sportifs dans le bâtiment de l'école secondaire II. De telles études sont clairement liées à la construction, elles sont donc présentées au Conseil municipal par objet.

Le Conseil administratif vous invite à accepter cette demande de crédit d'investissement de CHF 250'000.- et vous en remercie.

Le **Président** demande si les groupes politiques entrent en matière pour l'examen de ce crédit d'investissement. La réponse est unanimement affirmative.

M. Francey propose le renvoi de la DM en CFAS.

M. Barcellini considère que le crédit demandé est essentiel si l'on veut que les projets liés aux Cherpines continuent à avancer rapidement, comme on a pu s'en rendre compte ce soir lors des discussions. Nous devons être à la hauteur des enjeux et préparer l'arrivée des futurs habitants. Il serait d'accord pour un vote sur le siège de la DM, le cas échéant pour un renvoi en CAM vu que des projets d'aménagement sont liés à cet objet.

M. Eugster se dit convaincu de la nécessité de voter ce crédit pour permettre d'avancer dans de nombreux projets. Le Centre propose néanmoins un renvoi en CAM.

M. Mazzola indique que Voix de Gauche rejoint les propositions de renvoi en CFAS et en CAM. Quant à dire que les projets avancent rapidement, il n'en est pas convaincu... Il ajoute que le renvoi en commission lui paraît nécessaire au vu du montant du crédit et des sommes déjà votées sous forme de mandat global. Il rappelle en outre le crédit d'étude présenté pour l'ES II ; le crédit, voire les deux crédits déjà votés pour la partie en zone villas ; la rallonge de crédit pour le PDCom et ainsi de suite. Ces dépenses se justifient-elles ou non ? On ne va pas en faire un débat. Voix de Gauche tient tout de même à souligner qu'on parle d'un coût de plus de CHF 160'000.- pour ce qui est du planificateur financier, alors qu'on avait déjà un planificateur financier qui nous avait été présenté en début de législature. Celui-ci est certainement beaucoup mieux. Mais si l'objectif du planificateur financier est de démontrer que les besoins financiers sont très importants lorsqu'on construit un nouveau quartier, pour pouvoir aller négocier avec le Canton, il n'est pas sûr qu'une dépense de CHF 160'000.- soit nécessaire.

Le **Président** propose de passer aux votes : d'abord pour un vote sur le siège, ensuite pour le renvoi en CAM et, enfin, en CFAS.

Le vote sur le siège de la DM 965 est refusé par 2 oui, 9 non et 7 abstentions.
Le renvoi en CAM est approuvé à l'unanimité.
Le renvoi en CFAS est également approuvé par 16 oui et 2 abstentions.

8. Questions

Mme von Gunten-Dal Busco indique que des réponses écrites ont été données aux questions ci-dessous. Les membres du Conseil municipal ont pu en prendre connaissance et peuvent, s'ils le souhaitent, questionner le Conseil administratif à leur sujet.

- QE 200 - Pour quelles raisons le Conseil municipal n'a pas été associé à l'élaboration du programme des équipements culturels et sportif aux Cherpines ?
- QE 201 - Est-il juste d'entasser nos futurs habitants Confignonnois aux Cherpines en raison d'un programme culturel et sportif démesuré d'importance régionale, voire cantonale développé par la commune de Plan-les-Ouates ?
- QE 207 - Un membre de la Fondation du logement est-il soumis au secret de fonction envers les élus de son groupe politique ? En vertu de quelle base légale ?

Le **Président** constate qu'il n'y a pas de complément demandé aux réponses écrites données aux QE 200, 201 et 207. Il propose de passer aux questions orales et donne la parole à Mme Schmidt.

Mme Schmidt revient sur la motion 209 qui proposait de faire le bilan complet ou partiel de notre territoire en termes d'accessibilité. Son renvoi en CAM avait été voté lors du Conseil municipal du 20 juin 2023. La CAM s'est positionnée favorablement, en séance du 12 septembre, sur les objectifs formulés dans la motion. Elle s'est par ailleurs ralliée à la proposition de l'administration de procéder par une approche interne de cette problématique ; au besoin, de recourir à une consultation publique, au lieu d'externaliser ce bilan à une structure telle que celle proposée dans la motion. Mme Schmidt se dit soucieuse de voir ce bilan être initié dans un délai raisonnable, et souhaiterait dès lors savoir où en est ce dossier.

Mme Uldry Frossard répond qu'il n'a pas été possible de traiter directement les propositions de la motion. Tout un travail est en cours par rapport au plan directeur des chemins piétonniers, différentes études sont en cours au niveau de l'administration.

M. Mazzola s'adresse à la Conseillère administrative en charge des RH de la commune. Sa question porte en effet sur l'apprentissage, un thème cher à Voix de Gauche, et concerne la dimension d'entreprise formatrice de la commune. VdG voudrait savoir ce qu'implique de devenir entreprise formatrice et de s'engager à former un ou plusieurs apprentis. On constate que les communes inscrivent régulièrement, dans leurs appels d'offres, le principe d'entreprise formatrice comme facteur de pondération, principe qu'elles ne s'appliquent souvent pas à elles-mêmes. Qu'est-ce que cela implique de devenir une entreprise formatrice ?

Mme Gabus-Thorens répond qu'il n'est possible d'être une entreprise formatrice que si l'entreprise a en son sein des personnes ayant suivi une formation spéciale pour pouvoir encadrer des jeunes. Actuellement, elle ne pense pas que la commune dispose de telles personnes. La commune ne forme donc pas d'apprentis. En revanche, elle accueille souvent des étudiants recherchant des stages ou des jeunes qui nous sont envoyés par OSEO CAPEmploi dans le cadre de stages d'insertion ou réinsertion.

M. Barcellini revient sur la réponse donnée à sa question relative aux besoins de Cycles d'Orientation, dans la perspective du développement des futurs quartiers, Cherpines et Vuillonex. C'est un enjeu majeur pour les futurs habitants de ces quartiers. La réponse reçue est insatisfaisante et sa préoccupation reste. Il voudrait savoir comment procéder pour avoir des réponses concrètes, faudrait-il auditionner le Département de l'instruction publique en CAM ?

Mme Gabus-Thorens rappelle que le Conseil administratif a interpellé le DIP, et que c'est la réponse reçue du DIP que déplore M. Barcellini. Il n'est pas possible d'en savoir plus. Mais on sait que le DIP a une programmation de ses équipements, on sait aussi qu'il y a des problèmes à propos de cycles qui devaient être construits. Le Conseil administratif ne peut pas donner des informations qu'il n'a pas, comme il ne peut pas savoir le nombre de jeunes qui vivront dans 30 ans aux Cherpines... Elle suggère que le président de la CAM contacte le DIP, pour inviter la Conseillère d'Etat ou l'un de ses cadres à une audition en commission.

M. Barcellini revient sur l'étude CITEC où il est mentionné qu'une convention a été signée par les parties prenantes, l'Etat de Genève et les communes de Confignon et de Plan-les-Ouates, ainsi que les trois maîtres d'ouvrage, Barro, Mavala et Leonelli. Il demande s'il serait possible de prendre connaissance de la convention.

Mme Gabus-Thorens prend note de la demande dont elle parlera avec le Conseil administratif.

M. Marti rappelle le référendum sur les Hutins, en mars 2023. La population est en attente de savoir quelles sont les options envisagées par la Fondation du logement concernant ce bâtiment. Il demande s'il est possible d'avoir un suivi sur ce dossier.

Mme von Gunten-Dal Busco répond qu'à ce stade, aucune option n'est envisagée, le Conseil est en pleine réflexion. Un courrier a récemment été adressé aux habitants des Hutins 7-9 pour leur dire que la Fondation leur reviendra dans le courant de l'année 2024 avec plus d'informations sur ce qu'il est envisagé de faire.

M. Mazzola demande des nouvelles de la fontaine sur la place. L'hiver se termine bientôt, le printemps arrive, bientôt ce seront les beaux jours. Aurons-nous une fontaine cet été ?

Mme von Gunten-Dal Busco renvoie à ses communications, page 6, 3^e point, où elle a parlé des platanes de la place du village et des prélèvements qui doivent être faits dans les fosses des arbres, pour connaître la composition du sol. Comme déjà expliqué en plénière et en commission, le projet de la fontaine dépend du revêtement de sol de la place, lequel dépend des arbres. Tout est lié et on attend d'avoir plus de précisions sur l'état sanitaire des arbres pour pouvoir aller de l'avant avec l'aménagement de la place et la fontaine.

Le Président propose, s'il n'y a plus de questions, de passer au point suivant.

9. Propositions individuelles et divers

Le **Président** constate qu'il n'y a pas de propositions individuelles ni de divers. Il remercie l'assistance et lève la séance à 21h45.

Frédéric REVERCHON
Président



Floriane SCHMIDT
Secrétaire



Annexes : Réponses aux questions écrites 200, 201 et 207

 <p>Commune de Confignon</p>	<h2>Réponse question écrite</h2>	QE200
--	----------------------------------	--------------

Question déposée par :

Yvette Tornare, Christian Marti, Frédéric Reverchon et Christian Rupp, membres de Demain Confignon des commissions culture et communication (CCC) et sociale, santé, sport et vie associative (CSSV)

Date de dépôt : 19 septembre 2022

Date de traitement : 1^{er} février 2024

Destinataire : Elisabeth Gabus-Thorens, Conseillère administrative

Titre de la question

Pour quelle raisons le Conseil municipal n'a pas été associé à l'élaboration du programme des équipements culturels et sportif aux Cherpines ?

Réponse à la QE

Monsieur le Président du Conseil municipal,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

Le Conseil administratif tient à rappeler que la planification des équipements culturels et sportifs aux Cherpines a toujours été une préoccupation centrale des deux communes parties prenantes du projet. Ces équipements majeurs ont également été intégrés au sein des divers instruments de planification tels que le Plan directeur de quartier, le plan guide et les Plans localisés de quartier (PLQ), tout au long du processus. Les installations sportives et culturelles se trouvent principalement dans la pièce D. Cet espace, à cheval sur les PLQ du Rolliet et des Cherpines est désigné sur les deux PLQ précités comme cession pour des équipements publics communaux. Cette pièce D est accompagnée au nord d'un espace ouvert dédié aux loisirs sportifs, appelé la "Grande Prairie".

Ces équipements culturels et sportifs sont communaux. C'est pourquoi, depuis de nombreuses années, les magistrats des deux communes se réunissent régulièrement afin de définir ensemble la programmation des équipements communaux dans le cadre d'une feuille de route. Certaines études mandatées par les communes ont également permis de préciser les capacités de la pièce D ainsi que les possibilités de programmation à l'intérieur de celle-ci.

Concernant l'étude financée en intercommunalité entre PLO et Confignon pour les activités culturelles sur la pièce D, elle concernait plus particulièrement la partie de la pièce D occupée aujourd'hui par l'entreprise Schilliger.

Au moment où l'étude a été rendue, le Canton a passé avec cette entreprise un accord l'autorisant à rester dix ans supplémentaires sur le site. Cette situation bloquait durant 10 ans tous les projets sur cette parcelle, raison pour laquelle cette étude n'a pas été présentée en commission. Les présidents et directeurs d'une fois un cirque et d'AMusEn ont été informés.

Plan-Les-Ouates ayant des capacités financières plus importantes que Confignon, a proposé dès les premières discussions d'assumer la plus grande partie du financement des équipements sportifs et culturels situés sur la pièce D. Par ailleurs, Plan-Les-Ouates a un besoin urgent de pouvoir disposer de ces équipements sportifs, en raison du démarrage prochain du quartier du Rolliet. Les premiers habitants de ce quartier doivent pouvoir disposer d'une offre culturelle et sportive élargie.

 <p>Commune de Confignon</p>	Réponse question écrite	QE200
---	--------------------------------	--------------

Toutefois, le Conseil administratif de Confignon s'est positionné pour le co-financement de la piscine destinée aux besoins scolaires et à la salle polyvalente.

Les parcelles de la pièce D sont situées sur le territoire de la commune de Plan-Les-Ouates. La commune de Plan-Les-Ouates s'est autorisée à accélérer les études sur son territoire et a lancé un mandat d'étude parallèle (MEP). Une délibération a été présentée au Conseil municipal de Plan-les-Ouates le 15 mars 2022. Le cahier des charges ainsi que l'ensemble de la démarche ont été élaborés et suivis par les services communaux de Plan-les-Ouates. La commune de Confignon n'a donc pas été intégrée à la rédaction de ces documents. Toutefois, la commune de Confignon est représentée au sein du collège d'experts par Mme Nathalie von Gunten-Dal Busco, Conseillère administrative, qui assiste aux séances, sans droit de vote.

Les mandats d'études parallèles suivent des procédures strictes en matière de confidentialité. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de vous fournir des informations sur le contenu de cette mise en concurrence, étant donné que la procédure est encore en cours. Les documents techniques non-confidentiels, tels que le cahier des charges, sont disponibles sur la plateforme SIMAP. De plus, la délibération du Conseil municipal de Plan-les-Ouates concernant les crédits pour l'étude du MEP est également publique.

Le Conseil municipal de Confignon a participé aux discussions et décisions relatives à la programmation culturelle et sportive de la pièce D lors de l'adoption du plan directeur de quartier, adopté en octobre 2013. Il a ensuite voté un crédit d'étude en 2018 permettant de préciser le programme.

Il pourra prochainement se prononcer par voie de délibération sur cet objet lors de l'adoption du PLQ d'ensemble en 2024.

Il pourra finalement participer plus finement aux débats sur les contenus des différents bâtiments lors de l'étude des crédits d'études et de réalisation des programmes pour lesquels Confignon envisage un co-financement avec Plan-Les-Ouates ou avec le Canton dans le cadre de la réalisation de l'école secondaire II. La décision du Canton d'accepter de construire une salle omnisport destinée à la population locale est une chance que les CA de PLO et Confignon ont saisi afin de répondre aux besoins des associations locales et de la population. Pour rappel, un travail a été effectué auprès de toutes les associations communales pour connaître leurs besoins en relation avec les Cherpines. Peu de besoins ont été exprimés laissant entendre que les besoins auxquels il faudra répondre seront ceux de la population du nouveau quartier. Les besoins du Cirque ont été largement analysés : L'école de Cirque, entreprise privée, et son association ont été reçues tant par Confignon que Plan-Les-Ouates qui ont toutes deux demandé un projet concret avec projection financière.

Nous espérons avoir répondu à votre question.

Le Conseil administratif

 <p>Commune de Confignon</p>	<p>Réponse question écrite</p>	<p>QE201</p>
---	---------------------------------------	---------------------

Question déposée par : Demain Confignon

Prénom et Nom du déposant : Pierre-Alain Mottier et Christian Marti

Date de dépôt : 20 septembre 2022

Date de traitement : 1^{er} février 2024

Destinataire : Elisabeth Uldry, Elisabeth Gabus et Nathalie Von Gunten-Dal Busco, Conseillères administratives

Titre de la question :

Est-il juste d'entasser nos futurs habitants Confignonnais aux Cherpines en raison d'un programme culturel et sportif démesuré d'importance régionale, voire cantonale développé par la commune de Plan-les-Ouates ?

Réponse à la QE

Monsieur le Président du Conseil municipal,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

La question écrite comporte de nombreuses sous-questions, auxquelles nous tenterons de répondre de manière globale.

La modification de la zone (MZ) des Cherpines - Les Charrotons, a été adoptée par le Grand Conseil le 24 septembre 2010. Cette MZ a entraîné le déclassement de la zone agricole en zone de développement 3 (logements et activités), en zone de développement 3 affectée à de l'équipement public (ES II) et en zone industrielle et artisanale (ZIA).

Dans un souci d'équité de traitement entre les propriétaires, la totalité de la surface déclassée destinée aux nouveaux quartiers de logements a été déclassée en zone de développement 3 (ZD3), à l'exception de l'espace réservé pour l'école secondaire 2. Cette approche visait à encourager les propriétaires à libérer le foncier dans des délais permettant un développement coordonné des différentes étapes de l'urbanisation.

Plus concrètement, la surface de la ZD3 du plan localisé de quartier des Cherpines (hors ESII) est subdivisée comme suit, par ordre d'importance :

- 42 % pour les pièces de logement
- 28 % pour les espaces publics,
- 19 % pour les infrastructures (routes,...)
- 6 % pour les équipements publics communaux (pièce D, Ruche)
- 5 % pour l'école primaire

La conséquence de ce choix initial est effectivement une densité plus forte des zones urbaines, en raison d'un report de droits à bâtir issus de parcelles ne comportant pas de logements.

La question soulevée par le Conseil municipal met en lumière la nécessité d'un accord entre les communes concernant la cession de la pièce D. Il est à souligner qu'aucune loi fédérale ni cantonale ne détaille les modalités de cessions gratuites pour des équipements publics, lors de la construction d'un quartier à cheval sur deux communes. L'article 24 du règlement du Plan Localisé de Quartier (PLQ) ne définit pas non plus de manière précise la destination de cette cession.

Chaque commune défend une cession à son avantage avec ses propres arguments. Dès lors, il est indispensable que les communes puissent parvenir à un accord permettant de mieux préciser l'article 24 du règlement du PLQ.

 <p>Commune de Confignon</p>	Réponse question écrite	QE201
---	--------------------------------	--------------

Afin de compléter les éléments évoqués ci-dessus, vous trouverez, en annexe, l'avis de droit, mandaté par Confignon sur la pièce D, rédigé par Me Wisard.

Nous espérons avoir répondu à vos préoccupations.

Le Conseil administratif

Annexe : Avis de droit sur la pièce D, Me Wisard, 2023

MEMORANDUM

A : Commune de Confignon
De : Mes Nicolas Wisard et Bettina Navratil
Objet : **PLQ Cherpines : pièce D - destination et maîtrise foncière future :**
- régime applicable à la cession des terrains prévus pour des équipements publics ;
- incidence des acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates ;
- portée du principe de la bonne foi eu égard au positionnement de la Commune de Confignon dans le cadre des étapes précédentes.
Date : 15 février 2023
M1931746.docx

I. QUESTIONS POSÉES

Le présent mémorandum analyse successivement les trois questions suivantes :

1. La première a trait aux règles qui président aux cessions de terrains en faveur des collectivités publiques dans le cadre de PLQ. Elle nous a été soumise en ces termes :

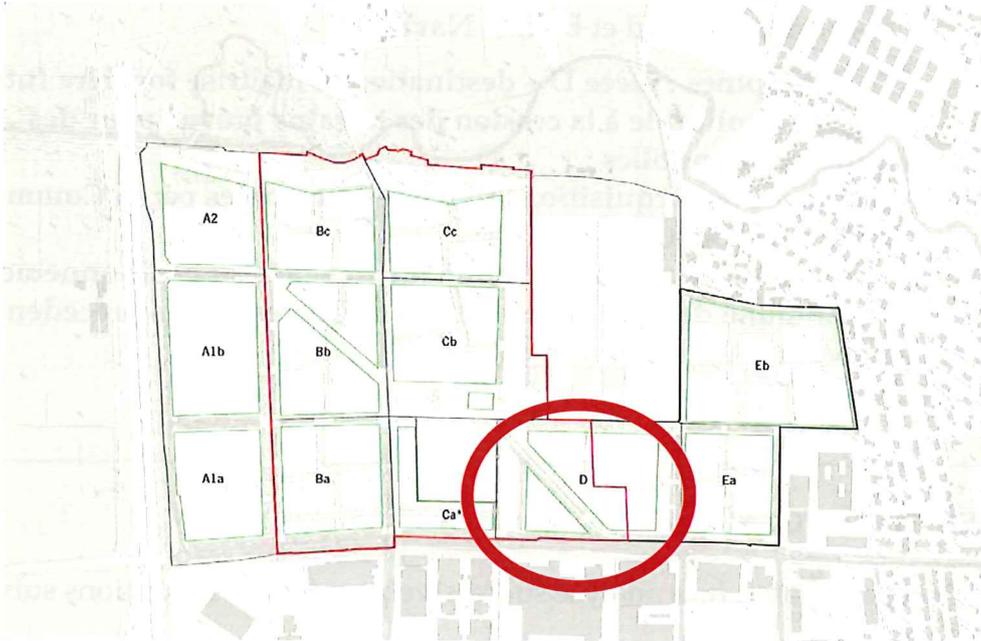
« Dans la mesure où les équipements culturels et sportifs sont construits sur le territoire de la commune de PLO mais que les droits à bâtir sont majoritairement reportés sur le territoire de la commune de Confignon, la cession gratuite des terrains prévus par la loi doit-elle être faite en faveur de PLO, de Confignon ou en faveur des deux communes ? Dans la dernière hypothèse, dans quelles proportions ? »

2. La deuxième interrogation est celle de savoir si les acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates dans le périmètre de la pièce D du projet de PLQ Les Cherpines sont de nature à influencer sur la conclusion à laquelle parvient, dans l'abstrait, l'analyse de la première question.
3. La troisième question se rapporte à l'incidence du principe de la bonne foi sur la mise en œuvre de la conclusion déduite de la première question, compte tenu de la position adoptée par la Commune de Confignon, à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates, durant les étapes passées d'élaboration de la planification pour le périmètre des Cherpines, respectivement du lancement par la Commune de Plan-les-Ouates - seule - d'un mandat

d'études parallèles (MEP) portant sur le développement d'une image directrice et d'un avant-projet architectural pour la pièce D du PLQ .

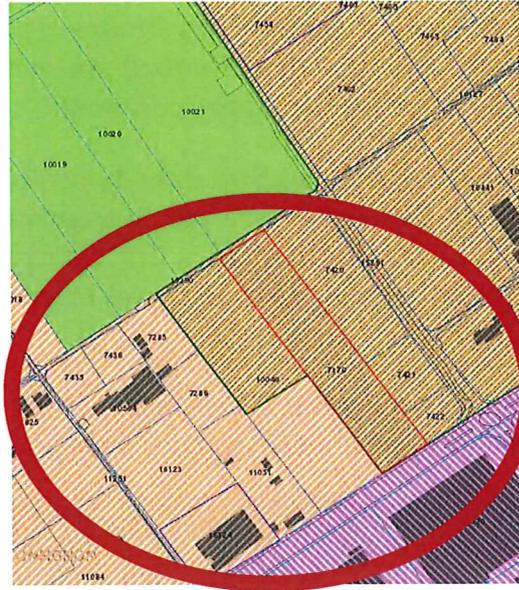
II. PÉRIMÈTRE CONCERNÉ

Le projet de PLQ « Les Cherpines » comprend les pièces urbaines suivantes :



Le futur PLQ « Les Cherpines » intègre les pièces urbaines Ba, Bb, Bc, Ca (illustration selon proposition de modification de zone en cours), Cb et Cc et la **pièce D (portion Ouest du secteur situé en bas du parc des sports). La portion Est de ce secteur est intégrée dans le PLQ « Rolliet » sous la dénomination « Aire K ».** On verra ci-après que les instruments de planification traitent ces périmètres pièces comme une seule et même entité urbaine et fonctionnelle sous la dénomination partie Ouest et la partie Est de la pièce D.

Sous l'angle foncier, les parcelles qui composent la pièce D (et l'Aire K) sont toutes sises sur la commune de Plan-les-Ouates.



III. AMÉNAGEMENTS PROJÉTÉS AU TITRE DES « ÉQUIPEMENTS PUBLICS COMMUNAUX » DE LA PIÈCE D

A. PLANIFICATION DIRECTRICE

Cela fait depuis 2001¹ que le plan directeur cantonal (PDCant) désignait le secteur des Cherpines comme une extension urbaine sur la zone agricole pour le moyen et long terme. Les plans directeurs communaux (PDCom) de Confignon de 2006 et de Plan-les-Ouates de 2009 tenaient également déjà compte du développement identifié aux Cherpines. Les deux PDCom avaient mis l'accent sur la nécessité de développer un quartier doté d'équipements, notamment sportifs et de loisirs.

Le PDQ Les Cherpines no 29897-141-454, qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2013, définit des orientations cadre pour le projet du quartier, exprimées à travers des objectifs, un concept d'aménagement et des principes directeurs.

Ce PDQ est mis en œuvre par le PLQ « Le Rolliet » situé sur la commune de Plan-les-Ouates, d'une part et, d'autre part, par le futur PLQ « Les Cherpines » situé majoritairement sur la commune de Confignon qui est actuellement en enquête technique.

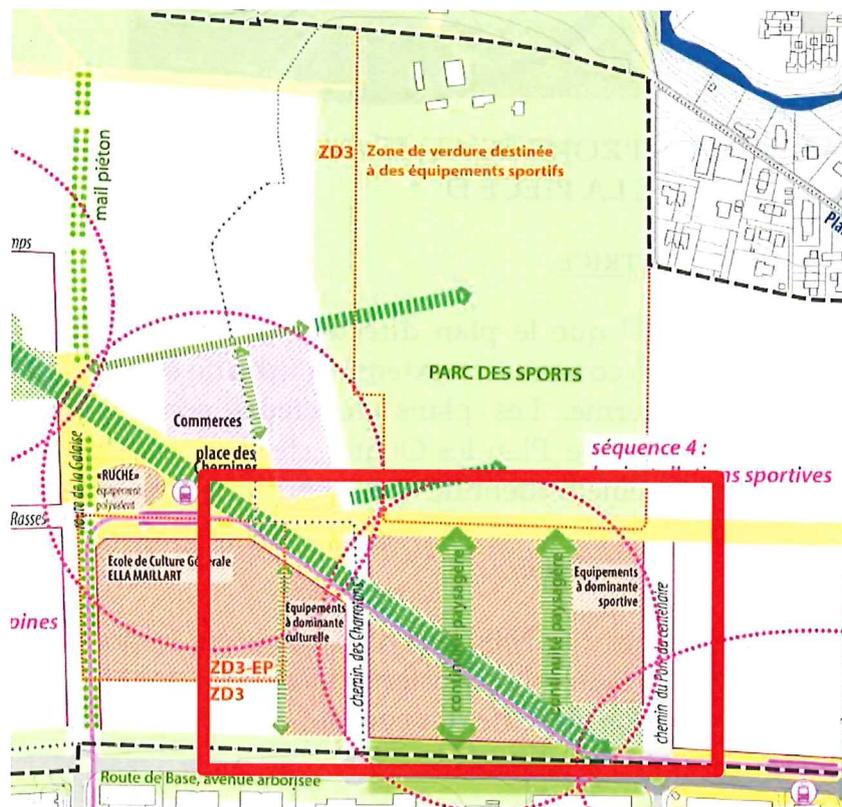
Le principe directeur du PDQ, **Fiche A2 - Préserver et aménager le grand espace dédié aux activités sportives (le parc des Sports)**, précise que ce parc sera un espace paysager majeur au cœur du quartier, ayant « *pour vocation de recevoir des équipements sportifs d'importance et de diverses natures avec un rayonnement qui peut être communal, intercommunal, cantonal voire régional* ». Il sera implanté sur la zone de verdure à vocation sportive de 9 hectares qui ne

¹ Cf. aussi PDCant 2030 ; objectifs inscrits dans les fiches A05 « *Mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole* », A17 « *Mettre en œuvre les Grands Projets* » et la fiche Grand Projet P02 « *Cherpines-Confignon, Plan-les-Ouates* ».

fait pas partie de la modification des limites de zones qui est composée de terrains de football, de rugby et de football américain, ainsi que d'un ensemble de bâtiments dans sa partie Sud-ouest, composé d'un restaurant et de vestiaires.

Dans le secteur qui est situé au Sud dans le prolongement du parc des sports dans la « diagonale Est » traversée par le tramway, à savoir les aires K et la pièce D des PLQ's « Le Rolliet » et « Les Cherpines », le PDQ prévoit que « des activités ou des commerces en lien avec le sport ou la culture pourront être accueillies »².

Les lignes-forces d'aménagement suivantes ont été retenues par la Fiche A2 du PDQ pour le secteur situé au Sud du parc des sports, soit la pièce D :



B. PROJET DE PLQ « LES CHERPINES »

1. Aménagements projetés au titre des « équipements publics communaux » de la pièce D (partie Ouest et Est comprenant l'Aire K du PLQ « Le Rolliet »)

Le projet de rapport explicatif afférent PLQ des Cherpines précise à son chapitre « 4.1.4. Les équipements publics » que³ :

« La pièce urbaine D constitue le pôle sportif et culturel majeur du quartier des Cherpines. Elle accueille un centre sportif d'environ 32'000 m² SBP dédié aux

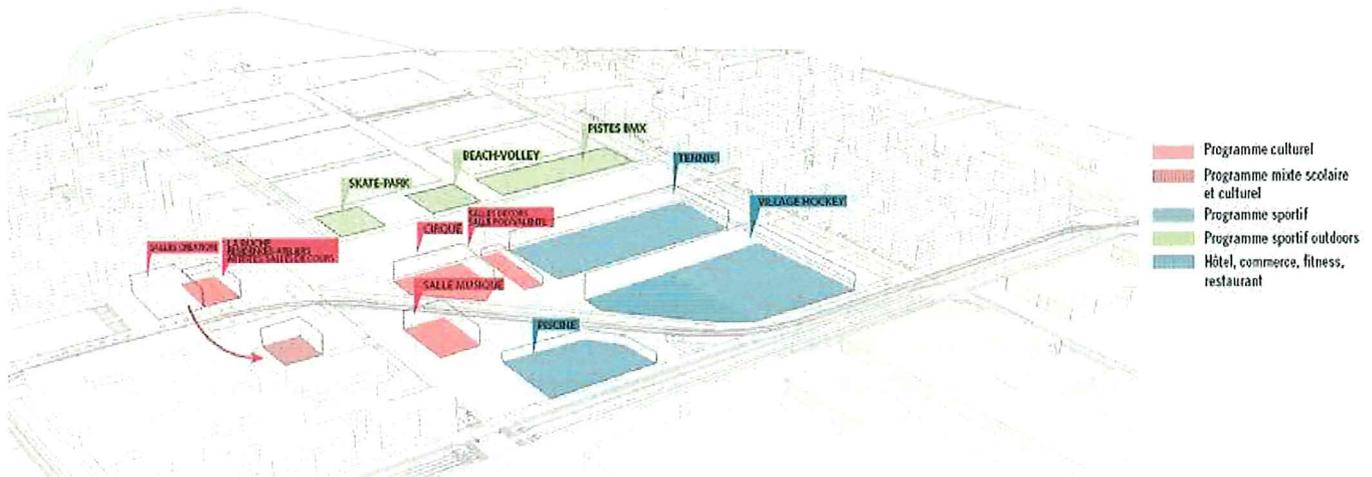
² Plan directeur de quartier /Les Cherpines /20/02/2013/ cahier 2 : rapport explicatif, p. 52.

³ Projet de PLQ n°30087 – rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 50.

sports de raquette (environ 13'000 m² SBP), à une piscine avec un bassin intérieur de 50 m (environ 4'500 m² SBP), à un village hockey (environ 7'000 m² SBP), à une patinoire (comprenant hôtel, fitness restaurant et commerces pour un total d'environ 7'500 m² SBP). Ces programmes d'équipements sportifs entrent en interaction avec plusieurs petites installations pour le « sport à l'air libre » présentes dans l'espace nord entre la Grande Prairie et le parc des Charrotons (skate-park, beach-volley, pistes BMX).

Ces éléments constituent un véritable axe fonctionnel nord-Sud à intensité variable, dédié aux sports. Du point de vue culturel, un plan signé par les magistrats délégués à la culture des deux communes a été établi afin de définir une direction politique de l'ensemble de ces équipements (Commune de Conflans et de Plan-les-Ouates, programmation des équipements culturels au sein du nouveau quartier des Cherpines, octobre 2013). Ces programmes ont ensuite été précisés par la Commune de Plan-les-Ouates dans le cadre des études de faisabilité menées par Urbaplan en 2015 et AETC en 2019. La pièce D accueillerait un espace de création-formation d'environ 10'500 m² comprenant une halle de cirque avec espaces annexes de formation (environ 3'300 m² SBP), une salle des musiques actuelles (environ 2'800 m²), un musée des enfants (environ 3'000 m²), des salles de cours, de formation et de création, des résidences d'artistes (pour une surface d'environ 1'500 m² SBP). Ces équipements entrent en résonance, voire intègrent, l'espace de la Ruche situé sur la place des Cherpines.

La pièce D présente une double nature sport/culture tout en se situant à la croisée de l'axe culturel/formation est-ouest et l'axe sport nord-sud. Elle contribue pleinement à une mise en réseau des équipements publics du quartier ».



Organisation des programmes de la pièce D selon l'image directrice « Etude de faisabilité pièce D

Il ressort des explications du rapport explicatif et de l'image directrice qui y figure que la pièce D et l'Aire K du PLQ « Le Rolliet » sont, avec leurs équipements sportifs et culturels, *a priori* conçus comme une seule et même entité urbaine et fonctionnelle, désignée « pièce D ».

Ainsi, les places de stationnement associées à la zone sportive de la pièce D ont déjà été prévues dans le PLQ « Le Rolliet » dans la réserve prévue à cet effet et ne sont pas prises en compte dans le PLQ « Les Cherpines ».

Cette vision « d'ensemble » ressort aussi du rapport explicatif afférent au PLQ « Le Rolliet » qui précise à cet égard que « *la zone sportive est à cheval sur le PLQ du Rolliet et le présent PLQ d'ensemble, découpage administratif qui ne tient pas compte de la réalité future (héritage des premiers découpages des PLQ qui traduisaient l'équité de traitement à l'échelle des Cherpines), soit que le secteur d'équipements sportifs est une seule et même entité urbaine et fonctionnelle. Pour cette raison, les besoins en stationnement de l'ensemble des équipements sportifs et culturels de ce périmètre ont été dimensionnés à l'échelle du tout sans tenir compte du découpage artificiel administratif du PLQ* »⁴.

A la lecture des documents précités, on constate que les équipements publics envisagés paraissent essentiellement conçus dans une réflexion urbanistique tenant à l'extension de la zone sportive existante, pour créer une « césure » verte/d'équipement entre les deux quartiers. **On ne trouve pas d'indication claire que les équipements à laquelle serait dédiée la pièce D aient été identifiés en corrélation directe avec les besoins liés au nouveau quartier des Cherpines.**

Les perspectives intégrées dans le projet de PLQ ont fait l'objet d'études préparatoires, présentées au cours des séances du COPIL. Les Communes de Confignon et Plan-les-Ouates ont validé une partie de ces études et de leurs conclusions ; certaines études mentionnées dans le rapport explicatif à l'appui du projet de PLQ n'ont en revanche pas été conduites à un terme formel validé par les deux Exécutifs municipaux (p. ex. rapport AETC)⁵.

2. Prescriptions concernant les cessions foncières au domaine public communal pour les parcelles composant la pièce D

Tant le PLQ « Le Rolliet » que le projet de PLQ « Les Cherpines » prévoient que les parcelles de la pièce D et de l'Aire K sont réservées à « *un/des équipement(s) public(s) communal(aux)* » et qu'elles seront « *cédées gratuitement au domaine public communal* ».

La disposition y relative (concernant (notamment) l'Aire K) qui figure dans le règlement afférent au PLQ « Le Rolliet » adopté par le Conseil d'Etat le 18 avril 2018, à savoir l'art. 36 intitulé « **Terrains réservés à des équipements publics** », a la teneur suivante :

« Ces terrains doivent être cédés gratuitement à la commune de Plan-les-Ouates compte tenu du report des droits à bâtir dans les aires d'implantation A à J et sont destinés à l'aménagement d'équipements publics (scolaires,

⁴ Projet de PLQ n°30087 – rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 50 ; cf. aussi Convention relative à la coordination entre l'urbanisation et l'offre de mobilité aux Cherpines signée entre les communes de Confignon et de Plan-les-Ouates et le Canton de Genève le 13.11.2017, p. 3.

⁵ Informations communiquées par Mme Braunschweiger par email du 16 janvier 2023 et visioconférence le 7 février 2023 ; nous n'avons pas eu accès aux études ni aux procès-verbaux du COPIL.

sportifs, culturels, parking mutualisé) et d'espaces publics. L'aménagement et l'entretien de ces espaces sont à la charge de la commune. »

En d'autres termes, le règlement idoine identifie clairement la commune de de Plan-les-Ouates comme bénéficiaire des cessions domaniales dans le périmètre du PLQ « Le Rolliet ».

S'agissant des « **cessions gratuites pour un équipement public communal** », l'art. 21 du projet de règlement du PLQ « Les Cherpines » (Version du 02.12.2019) prévoit que :

« Les cessions gratuites à la commune concernées pour un équipement public communal doivent être inscrites au registre foncier au plus tard lors du dépôt du formulaire d'ouverture de chantier concernant les bâtiments qui seront prévus par les PLQ ultérieurs, compte tenu du report des droits à bâtir dans les sous-périmètres (Ba, Bb, Bc, Ca, Cb et Cc). Si elles en conviennent, un droit d'habitation peut être octroyé en parallèle par les collectivités publiques concernées et inscrit au registre foncier, portant sur les bâtiments existants sur les parcelles en cause. Ce droit d'habitation est non transmissible et doit être compatible avec les objectifs temporels d'équipement du périmètre (al. 1). L'aménagement et l'entretien de ces espaces sont à la charge de la commune (al. 2) ».

Cette disposition n'identifie donc, contrairement à celle du PLQ miroir du Rolliet, pas directement la commune bénéficiaire desdites cessions.

Or, on a vu ci-dessus que – dans le projet de rapport explicatif et l'optique du projet du PLQ « Les Cherpines » – l'aménagement de la pièce D semble constituer « un ensemble » qui comprend des parcelles qui sont situées pour partie dans le PLQ « Le Rolliet » (portion Est de la pièce D – Aire K) et pour partie dans le futur PLQ « Les Cherpines » (pièce D - portion Ouest).

A ce stade, la comparaison des prescriptions des PLQ du Rolliet (en force) et des Cherpines (en projet) fait ressortir que la cession des terrains de la pièce D doit revenir aux deux communes (séparément). Ces prescriptions reprennent également clairement l'idée que les cessions doivent être mises en lien avec les reports de droits à bâtir. Toutefois, ce lien n'est véritablement exprimé pour justifier l'attribution des terrains à l'une ou l'autre commune. Il exprime l'idée que la cession peut être exigée des propriétaires fonciers du fait que la substance économique intéressante de leur foncier est reportée.

C. TABLEAU DES POLITIQUES PUBLIQUES DES CHERPINES TENU PAR LES EXÉCUTIFS DES DEUX COMMUNES JUSQU'EN 2020

Pendant la législature 2015-2020, les deux Exécutifs des Communes de Confignon et Plan-les-Ouates ont tenu un tableau listant les besoins en équipements identifiés de part et d'autre, dans les domaines de l'action sociale, de l'enfance, de la jeunesse, des aînés, de la cohésion et de l'action sociales, de la culture, des sports, etc.

Les politiques publiques que ce tableau reliait à la pièce D du futur PLQ des Cherpines se rapportaient au sport, à la culture et à l'enfance.

Le tableau indiquait brièvement le type d'installation ou construction envisagé pour chacune de ces politiques publiques et son affectation concrète (tennis, piscine ; cirque, etc.). Il précisait la surface de plancher (SBP) approximative requise.

Enfin, le tableau comportait des colonnes destinées à indiquer si les différents équipements seraient intercommunaux, avec mention de la ou les commune(s) qui assumeraient les investissements, les frais de fonctionnement et seraient impliquées dans la gouvernance. Ces colonnes n'étaient que partiellement remplies. Pour la pièce D, une moitié environ des affectations envisagées était prévue en intercommunalité avec implication des deux communes. Les infrastructures destinées au sport sur la pièce D étaient restées à l'état « à discuter » quant à l'implication respective des communes.

Depuis le début de la législature en cours, ce tableau a été évoqué dans le cadre des discussions entre les Exécutifs communaux, mais les travaux des deux communes se sont concentrés sur certains équipements précis (p. ex. piscine). L'élaboration du tableau n'a dès lors pas progressé, sans pour autant que les Communes de Confignon et Plan-les-Ouates aient souhaité abandonner cet instrument.

Selon les documents qui nous ont été transmis⁶, les séances tenues entre les Exécutifs n'ont pas permis de dégager des pistes concrètes d'accord sur le financement commun de réalisation et d'exploitation et encore moins sur la gouvernance afférente aux différents équipements envisagés dans la pièce D. Les limites de capacité financière de la Commune de Confignon paraissent avoir constitué un obstacle à ce sujet.

Cela étant, les deux communes n'ont pas cherché à structurer la suite de leurs travaux en reprenant les pistes du tableau des politiques publiques.

D. ETUDES MENÉES PAR LA COMMUNE DE PLAN-LES-OUATES POUR (L'ENSEMBLE DE) LA PIÈCE D ET LA DÉLIBÉRATION 59-2022 P DU 8 FÉVRIER 2022

Par délibération du 8 février 2022, la Commune de Plan-les-Ouates a décidé de lancer un mandat d'études parallèles (MEP) pour *développer une image*

⁶ PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 15 septembre 2022 « programmation Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 3 mai 2022 « quartier des Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 3 juin 2021 « programmation Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 26 septembre 2019 « projet des Cherpines ».

directrice et un avant-projet architectural pour la pièce D du PLQ « Les Cherpines »⁷ et voté un crédit d'études à hauteur de CHF 1'650 000.- à cet effet.

Dans l'exposé des motifs de cette délibération (p. 2), il est précisé que :

« Le projet des Cherpines se veut innovant et souhaite, au regard de la taille du quartier et afin de permettre une réelle ville des courtes distances, développer une offre en équipements et services qui soit variée et répondant au plus grand nombre. Pour ce faire, de nombreux secteurs dédiés aux équipements publics sont prévus sur ce quartier dont un en particulier fait l'objet depuis plusieurs années de nombreuses études : la pièce D des Cherpines qui doit accueillir des équipements sportifs et culturels d'importance.

Après plusieurs étapes de calage technique du périmètre, puis de programmation, le projet est désormais mûr pour développer une image directrice et un avant-projet architectural dans l'optique d'une réalisation dans les meilleurs délais. »

L'exposé des motifs résume par ailleurs les différentes études qui ont été menées au fil des années pour le compte de la commune de Plan-Les-Ouates (Urbaplan/IEC 2015-2016 ; LMLV/Quartal 2017-2018 ; AETC (Culture) 2018-2019 ; Village D Sport et Thématiques) et retient le **programme (pressenti) suivant pour l'aménagement de la pièce D :**

« Le Conseil administratif a validé le 14 janvier 2022 le programme sportif et le programme culturel de la pièce D (voir page 7). Ils permettront de répondre aux besoins futurs et au développement du sport populaire et de la culture sur le territoire de Plan-les-Ouates et des communes avoisinantes, ainsi qu'aux besoins des clubs sportifs. Les programmes Amusen et Cirque de Confignon seront réalisés sur le parc des Charrotons, sur le territoire de la commune de Confignon et ne font pas partie du programme à inclure dans le MEP.

(...)

Priorité 1 : située dans le triangle nord

- Piscine couverte de 50m (...) un espace de verdure en extérieur.
- Fitness.
- Centre administratif (accueil, caisse, magasin de sport, restaurant, etc.).
- Salle polyvalente de 1'200 places assises divisible en 3 parties (200/200/800) et pouvant également accueillir des concerts.
- Parking sous-terrain de 150 places minimum.

Priorité 2 : située dans le triangle Nord

- Patinoire olympique, 30x60m avec des gradins permettant d'accueillir 300 personnes assises et un promenoir apte à monter la jauge à 800 personnes.
- Centre d'hébergement adapté aux personnes à mobilité réduite et permettant d'accueillir des formations J+S et des camps de sports.

Priorité 3 : située dans les triangles Nord et Sud

⁷ De facto, la délibération, qui vise le périmètre composé des parcelles nos 7420, 7421, 7422, 7170, 10040, 7285, 7286, 11051, 7435, 7436, 10564, 16123 et 16124, comprend non seulement la pièce D du PLQ « Les Cherpines », mais également l'aire K (portion ouest de la pièce D) du PLQ « Le Rolliet ».

- Centre de raquettes avec 5 courts de tennis intérieurs et 5 courts extérieurs, 5 terrains de badminton, 6 terrains de squash et un espace restauration dédié (triangle Sud)
- Une grande salle modulable équipée de gradins pour la pratique d'une multitude de sports et pouvant accueillir également des grandes manifestations sportives (triangle nord, mais cette salle pourrait éventuellement se situer dans le périmètre de la future école secondaire II voisine).
- Mur d'escalade indoor (triangle nord).
- Un terrain de Inline Hockey, une petite salle polyvalente (triangle nord, mais - ce programme pourrait éventuellement se situer dans le périmètre de la future école secondaire II voisine).
- Sport en accès libre : Beach Volley, BMX, Skatepark, Workout, Pétanque (terrains extérieurs au Nord de la grande prairie).
- Mur d'escalade extérieur en façade de bâtiment (triangle nord).
- Maison du sport : espace de co-working pour les associations, bureau du service des sports, salles de réunions/bureaux pour les clubs, permanence d'accueil pour les clubs et la population (triangle nord).
- Salle des musiques actuelles (triangle Sud).
- Studios de danse et de théâtre (triangle Sud).
- Amusen (musée des enfants) (triangle Sud, dans le parc des Charrotons). »

Il est à noter que cette délibération et le « programme pressenti » n'engagent en l'état que la Commune de Plan-les-Ouates.

La commune de Confignon et/ou le canton de Genève (en sa qualité d'autorité planificatrice) ne semblent ni n'avoir été associés à ce processus décisionnel, ni avoir souscrit en l'état au programme détaillé sus-décrit.

Aucune analyse ou justification ne paraît avoir été avancée par la Commune de Plan-les-Ouates quant à l'idée qu'elle serait légitimée à exercer une mainmise complète sur l'ensemble de la pièce D. **Surtout, nous n'avons pas identifié que la Commune de Plan-les-Ouates ait justifié le programme envisagé en regard des besoins d'équipements (socio-culturels) liés au quartier des Cherpines.** Certes, l'exposé des motifs de la délibération évoque le concept de la « ville des courtes distances », mais il poursuit en mentionnant les besoins du développement du sport et de la culture sur le territoire de la Commune de Plan-les-Ouates et des communes avoisinantes. La programmation prévue excède ainsi délibérément la couverture des besoins du PLQ (voire du PDQ) des Cherpines.

IV. NOTIONS D'ÉQUIPEMENT TECHNIQUE ET D'ÉQUIPEMENT SOCIOCULTUREL

Le régime juridique de l'ensemble des infrastructures et équipements nécessaires au bon fonctionnement d'un futur quartier qui doivent être réalisés par une commune dans une zone de développement n'est pas homogène. Le droit en vigueur distingue en effet :

- a) **L'équipement de base (ou équipement technique)**, à savoir les voies d'accès, les conduites pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées, y compris l'équipement individuel, soit celui qui permet à un immeuble d'être branché au réseau d'équipement technique de base (cf. art. 19 al. 1 LAT⁸ et 4 LCAP⁹ ; en ce sens également art. 16 al. 1 lit. b LCI¹⁰ ainsi que art. 10 al. 2 et 13 al. 3 LaLAT¹¹). Dans le régime genevois d'aménagement du territoire, le programme d'équipement technique doit être prévu par les plans localisés de quartier (art. 13 al. 3 LaLAT ; art. 3 al. 2 LGZD^{12/13}).
- b) **L'équipement socioculturel (ou équipement communautaire)** qui comprend les constructions et installations destinées à l'accomplissement de tâches générales¹⁴ et dont font traditionnellement partie les établissements scolaires, crèches, centres de loisirs, maisons de quartier, installations sportives, lieux de culte, places de jeux, salles de réunion et les lieux publics, locaux de voirie, antennes administratives, les piscines etc.

Certains volets de l'équipement socioculturel sont imposés par le droit cantonal, indirectement (p. ex. voirie) ou directement (p. ex. locaux scolaires¹⁵). D'autres relèvent entièrement de la discrétion des communes (p. ex. sport et culture).

En l'occurrence, la pièce D est a priori destinée à des équipements socioculturels de type sport et culture ou autre qui relèvent de la « discrétion » des communes. En effet, les équipements scolaires prévus dans le nouveau quartier (école de l'enseignement secondaire II ; école primaire) sont localisés dans les pièces Ca et Bb du PLQ « Les Cherpines »¹⁶.

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700 ; LAT).

⁹ Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (RS 843 ; LCAP).

¹⁰ Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (RSGE L 5 05 ; LCI).

¹¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (RSGE L 1 30 ; LaLAT).

¹² Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (RSGE L 1 35 ; LGZD).

¹³ Dans le régime genevois d'aménagement du territoire, le programme d'équipement technique doit être prévu par les plans localisés de quartier (art. 13 al. 3 LaLAT ; art. 3 al. 2 LGZD).

¹⁴ Cf. notamment ZEN-RUFFINEN, 3. *Organisation du territoire / L'équipement des terrains en zone à bâtir La priorité du droit public et les rapports entre le droit public fédéral, cantonal et communal*, in : BOVAY / NGUYEN (éd.), *Mélanges Pierre Moor, Théorie du droit - Droit administratif - Organisation du territoire*, Berne 2005, p. 790 s et les références citées

¹⁵ L'art. 8 al. 1 et 2 de la Loi sur l'instruction publique (RSGE C 1 10 ; LIP) fait obligation aux communes d'être pourvues d'établissements pour l'instruction primaire et de subvenir, concurremment avec l'Etat, aux frais de leur création et de leur entretien. Ces obligations sont détaillées dans le Règlement relatif à la construction, à la rénovation et à la transformation des locaux de l'enseignement primaire régulier et spécialisé (RSGE C 1 10.11 - RCLEP). L'art. 5 al. 1 et 2 RCLEP prévoit ainsi que chaque commune doit avoir au moins une école du degré primaire, le Conseil d'Etat pouvant autoriser plusieurs communes à s'associer pour cela.

¹⁶ Projet de PLQ n°30087 - rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 66

V. ANALYSE DE LA PREMIERE QUESTION : CRITERES LEGAUX GUIDANT LA RÉPARTITION FONCIÈRE DES PARCELLES DE LA PIÈCE D DU PLQ DES CHERPINES

A. PORTÉE DU DROIT FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A teneur de l'art. 1 al. 1 let. a^{bis} LAT, l'orientation du développement de l'urbanisation doit se faire « *vers l'intérieur du milieu bâti* ». A cet effet, la disponibilité des terrains sur le plan juridique a été érigée en condition à la création de nouvelles zones à bâtir (art. 15 al. 4 let. d LAT). Afin que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, les cantons sont tenus de prendre les mesures nécessaires, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncière telles que le remembrement de terrains (cf. art. 20 LAT). Le droit cantonal doit prévoir que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures qu'il prévoit (art. 15a LAT).

Par ailleurs et sous le titre marginal « Obligation d'aménager le territoire », l'art. 2 LAT prescrit prévoit que, « *pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (al. 1). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (al. 2). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (al. 3)* ».

L'art 3 al. 4 let. a à c LAT prévoit que l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public¹⁷ (soit en particulier des équipements socioculturels) doit être déterminée selon des critères rationnels en tenant notamment compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci, de manière à faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics et en évitant ou en maintenant dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la

¹⁷ Les **constructions et installations publiques** sont des ouvrages réalisés par les pouvoirs publics ou par des particuliers mandatés pour l'accomplissement de tâches publiques. Elles servent directement à la collectivité par leur valeur d'usage, soit en tant que patrimoine administratif, soit en tant que choses à usage commun. En font partie, outre les bâtiments administratifs, les écoles, les hôpitaux, les prisons ou les centres d'asile. Les **constructions et installations d'intérêt public** sont des ouvrages qui - indépendamment de leur propriétaire - contribuent à assumer des tâches de l'Etat social et performant moderne au sens le plus large. C'est typiquement le cas des constructions accessibles au public. Sont qualifiées de constructions et d'installations d'intérêt public : les parcs, les installations sportives ouvertes au public telles que les piscines ou les courts de tennis, une maison de quartier, etc. cf. WALDMANN/HÄNNI, in: *Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG)*, Berne 2006, art. 3 nos 50 ss.

population et l'économie. Cette disposition a uniquement trait au choix du site¹⁸.

La détermination des « sites appropriés » doit être effectuée au moyen des instruments de planification prévus par la loi. En vertu de l'obligation de planifier (art. 2 LAT), ce principe d'aménagement du droit fédéral doit être mis en œuvre de manière contraignante pour tous, en premier lieu au moyen de plans d'affectation selon les art. 14 et suivants LAT. La maîtrise foncière du sol nécessaire à la construction d'installations publiques communales s'effectue en règle générale dans le cadre de la planification d'aménagement locale. Les zones de constructions et d'installations affectées à de l'équipement public prévues dans les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions sont alors au premier plan (art. 18 LAT). Selon le type et le but de la construction, d'autres zones spéciales peuvent toutefois être créées (p. ex. zones sportives, etc.)¹⁹.

Il résulte des explications qui précèdent que le droit fédéral exige que le droit cantonal prévoit les outils liés à la réalisation d'un PLQ et permettant (ou du moins initiant) une certaine maîtrise foncière des terrains concernés. En revanche, le droit fédéral ne régit pas les modalités de mise à disposition des collectivités des terrains nécessaires à l'exercice de leurs tâches. Il n'impose pas non plus que la mise à disposition des surfaces concernées intervienne en transposition des limites administratives territoriales des collectivités.

B. PRESCRIPTIONS DU DROIT CANTONAL : LALAT ET LGZD

Les prescriptions du droit fédéral ont été concrétisées en droit genevois tant dans la LaLAT que la LGZD.

S'agissant plus particulièrement de l'**obligation de créer des zones affectées à de l'équipement public**, l'art. 19 al. 8 LaLAT prévoit que ces zones « *sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier*

¹⁸ TSCHANNEN, dans : AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Genève - Zurich - Bâle 1999, Art. 3 *Planungsgrundsätze* nos 60 ss. La loi attend des « sites appropriés » : Le choix du site doit donc suivre des réflexions raisonnables (« selon des critères rationnels»). La finalité de l'ouvrage n'est pas déterminante, mais il peut être tenu compte, dans la mesure du raisonnable, d'intérêts étrangers à l'administration. Il faut notamment tenir compte du fait que les constructions et installations publiques n'apportent pas seulement des avantages aux sites concernés, mais qu'elles imposent aussi parfois des charges considérables.

¹⁹ WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, nos 50 ss.

et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi ».

Les zones d'équipement public ne constituent cependant pas le seul instrument de planification d'affectation adéquat pour attribuer une portion du sol à destination d'équipements des collectivités publiques. On verra ci-après que cela peut aussi intervenir dans le cadre de la planification de détail, soit des PLQ.

Concernant les cessions domaniales (gratuites), l'art. 3 al. 3 let. b LGZD prévoit cette possibilité de longue date pour les éléments de base du programme d'équipement (soit les équipements techniques) nécessaires au nouveau quartier.

Au sujet de ces cessions, la **jurisprudence constante du Tribunal fédéral considère qu'elles sont compatibles avec la garantie de la propriété, dans le cadre de remaniements parcellaires ou de mesures de planification, lorsqu'il s'agit de réaliser des installations destinées à servir l'ensemble du périmètre.** Il ne s'agit pas d'une mesure d'expropriation, mais d'une forme de compensation de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement, telle que les cantons peuvent le prévoir en vertu de l'article 5, alinéa 1 LAT. Ainsi, la législation cantonale (art. 3 al. 2 lettre b LGZD), qui permet à la collectivité publique d'obtenir des particuliers concernés par un PLQ **la cession gratuite d'une partie de leurs terrains, est conforme à la constitution dans la mesure où cette cession permet la réalisation des installations nécessaires à la réalisation du plan ; en revanche, cela n'autorise pas la collectivité publique à se procurer gratuitement, par le biais d'un PLQ, des terrains dont elle a besoin à d'autres fins, notamment pour la réalisation de ses tâches ordinaires telle que l'amélioration générale du trafic**²⁰. Dans l'apport de la démonstration du caractère raisonnable et adapté aux besoins du quartier, fussent-ils considérés de manière mixte, servant à la fois la collectivité et les propriétaires concernés, **l'existence d'un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir constitue un élément déterminant pour fonder des cessions gratuites exigées par le PLQ.**

Suite aux modifications de la LAT qui prônent une orientation du développement de l'urbanisation et érigent la disponibilité des terrains sur le plan juridique en condition à la création de nouvelles zones à bâtir, le législateur genevois a amendé la LGZD en faisant évoluer le contenu des plans d'affectations de détail que sont les PLQ de manière à renforcer les moyens de maîtrise foncière afin de faciliter la réalisation des PLQ et celle d'équipements publics socioculturels nécessaires à la collectivité²¹.

²⁰ Cf. notamment ATA/6/2011 du 11.01.2011 cons. 7a s et ATA/162/2014 du 18.03.2014 consid. 11.e; Arrêt du TF 1P_1316/1987 du 21.09.1988, consid. 2.

²¹ Cf. PL 11305, exposé des motifs, p. 15 ss.

C'est l'objet des lettres c t g de l'art. 3 al. 1 LGZD, entrées en vigueur en 2015, qui disposent :

¹ Les plans localisés de quartier prévoient notamment :

(...)

c) les terrains réservés aux équipements publics autres que ceux visés à l'alinéa 3 et leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de droits à bâtir prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir visé à la lettre g;

(...)

g) un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du département, l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité.

Les travaux préparatoires et parlementaires précisent au sujet du nouvel art. 3 al. 1 let. c LGZD que :

- **Les équipements publics visés par cette disposition** ne se recoupent pas avec les éléments de base du programme d'équipement visés à l'art. 3 al. 3 LGZD, ce qui est désormais précisé dans la loi afin d'éviter toute confusion. Il s'agit plutôt de ceux visés à l'art. 30A al. 1 LaLAT, à savoir **les constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Concrètement, il peut s'agir d'écoles, de crèches ou toutes autres sortes d'équipements socio-culturels²².**
- *« La nouveauté de cette disposition est qu'elle rend possible l'attribution de DAB aux sous-périmètres réservés aux équipements délimités par les PLQ, et par conséquent leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de DAB prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des DAB visé à la lettre h (Ndr : lettre g). C'est le lieu de rappeler qu'en principe, les équipements publics de nature socio-culturelle n'entrent pas dans le calcul des DAB et la détermination de l'indice d'utilisation du sol (IUS). Une zone de développement affectée à l'équipement public, par exemple, ne produit pas de DAB. Il en va de même pour les sous-périmètres des PLQ réservés à des équipements publics, lorsque ceux-ci en prévoient. Il arrive parfois cependant que les PLQ ne comportent pas de tels sous-périmètres et que des surfaces brutes de planchers destinées à des équipements socio-culturels trouvent place dans les bâtiments affectés pour l'essentiel à d'autres usages, à l'exemple des crèches sises au rez-de-chaussée ou au premier étage de bâtiments voués à l'habitat ou au commerce et entrent ainsi dans le calcul des DAB. C'est la raison pour laquelle la définition de l'IUS*

résultant de l'art. 2A al. 5 LGZD n'exclut pas que des surfaces destinées à des équipements publics puissent néanmoins entrer dans le calcul des DAB.

Désormais, les PLQ pourront donc, au besoin, prévoir d'attribuer des DAB à leurs sous-périmètres destinés à des équipements publics et de reporter en tout ou partie ces DAB sur le solde du périmètre, en vue de permettre le cas échéant, dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports en question, la cession gratuite des terrains concernés.

Comme l'a indiqué l'exposé des motifs, il n'y a dès lors pas de raison objective de limiter l'objet des cessions gratuites à la création des voies de communication nécessaires à l'équipement technique ou de base du quartier considéré (art. 3, al. 2, lettre a LGZD) ou encore d'espaces libres pour autant que la commune en fasse la demande (art. 4, al. 1, lettre b LGZD), à l'exclusion des terrains réservés aux équipements publics au sens large, tels que ceux par exemple destinés à la réalisation d'une école. Ceci, dans la mesure où il appert du tableau de schéma et répartition des DAB annexé au PLQ en cause que les emprises de terrains voués à ces destinations sont par hypothèse appelés à produire des DAB réalisables ailleurs dans le périmètre du PLQ »²³.

- *La ratio legis du lien entre les cessions d'emprises pour les équipements publics et les DAB réalisables ailleurs dans le périmètre du PLQ « tient au respect du principe de la garantie de propriété privée, considérant l'hypothèse selon laquelle certaines surfaces vouées à des équipements publics pourraient s'avérer trop étendues, sans lien suffisant avec le PLQ, ne bénéficiant pas en premier lieu aux habitants du périmètre de celui-ci au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁴, la mesure étant donnée par les droits à bâtir attribués aux emprises de terrains concernées selon le tableau des droits à bâtir. Une partie de ces surfaces pourrait dès lors à ce titre ne pas se voir attribuer de droits à bâtir et devrait alors, le cas échéant, être acquise à titre onéreux, le principe de la proportionnalité étant ainsi pris en compte de manière optimale »²⁵.*

Il résulte des explications qui précèdent que l'art. 3 al. 1 let. c LGZD constitue ainsi la base légale permettant la cession gratuite aux communes de terrains pour les équipements publics de type communautaire, moyennant report des droits à bâtir y relatifs dans le PLQ considéré²⁶.

Toutefois, pour être compatible avec la garantie de la propriété, la cession de terrains pour des équipements communautaires doit au surplus répondre aux critères fixés (de longue date) par la jurisprudence pour la cession des terrains destinés à l'équipement technique, à savoir :

²³ Cf. PL 11305-A, p. 83 s.

²⁴ ATF 1C_268/2008, du 25.09.2008, cons. 3.4.

²⁵ Cf. PL 11305, exposé des motifs, p. 21.

²⁶ La partie des surfaces qui ne se verrait pas attribuer de droits à bâtir devrait alors, le cas échéant, être acquise à titre onéreux.

- Le **principe de connexité** (ou de causalité), dérivé du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. féd.), qui exige que les équipements communautaires requérant un besoin territorial doivent être nécessaires au (ou destinées à servir le) périmètre du nouveau quartier²⁷ et bénéficier en premier lieu aux habitants de celui-ci. En effet, la collectivité publique ne peut pas se procurer gratuitement, par ce biais, des terrains dont elle aurait besoin à d'autres fins, notamment pour la réalisation de ses tâches ordinaires telle que l'amélioration générale du trafic²⁸.
- Le **principe de l'intérêt public** en ce sens que la destination des équipements envisagés doit répondre à un besoin d'intérêt public (au sens large) relevant des tâches ou des compétences communales.

A ce titre, la commune peut/doit anticiper les besoins, cas échéant, futurs du nouveau quartier en tenant compte de l'échéance des effets de la planification (+/-horizon 15 ans), mais aussi de la durée de « cristallisation territoriale » provoquée par la construction du nouveau quartier. **Elle a donc la faculté (voire l'obligation) de réserver des terrains destinés à des besoins que la commune n'est pas immédiatement en mesure de réaliser, voire d'identifier.**

- Le **principe de la proportionnalité** (au sens étroit) qui exige que les cessions domaniales soient définies en fonction des besoins des équipements envisagés et pas surdimensionnées.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'acquisition de terrains destinés à des équipements publics doit passer par les modalités ordinaires, cas échéant dans le cadre d'une zone d'équipement public (cf. art. 19 al. 8 et art. 30A LaLAT).

C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

S'agissant des parcelles de l'Aire K (portion Est de la pièce D), le règlement afférent au PLQ « Le Rolliet » prévoit qu'elles seront cédées (gratuitement) à la commune de Plan-les-Ouates compte tenu du report des droits à bâtir dans les aires d'implantation A à J dudit PLQ (également situées sur le territoire de la commune précitée) et qu'elles sont destinées à l'aménagement d'équipements

²⁷ ATF 110 Ia 223 consid. 3c.

²⁸ ATF 100 Ia 223 consid. 3c précité; Cf. aussi arrêt du TF 1C_268/2008 du 25.09.2008 consid. 3.2 dans lequel le Tribunal fédéral a confirmé que des cessions ayant pour but l'élargissement du domaine public (principalement au profit des piétons et des cycles, ainsi que la création d'une voie du bus en site propre et piste cyclable) étaient dans un rapport suffisant avec le PLQ, bien que profitant également à l'ensemble de la collectivité. L'amélioration des conditions de trafic sur l'axe mis au bénéfice des cessions était en effet en lien direct avec la densification du quartier et profitait en premier lieu aux habitants du périmètre. Le lien entre les cessions de terrains et les PLQ apparaissait dès lors suffisant.

publics (scolaires, sportifs, culturels, parking mutualisé) et d'espaces publics. Cette manière de procéder est conforme à l'art. 3 al. 1 let. c LGZD.

C'est également à la lumière de l'art. 3 al. 1 let. c LGZD et, partant, en tenant compte de la corrélation entre les cessions domaniales et le report des droits à bâtir y relatifs, que l'art. 21 du projet de règlement du PLQ « Les Cherpines » – situé pour l'essentiel sur la commune de Confignon – doit être interprété. Dans la mesure où les droits à bâtir des parcelles de la (partie Ouest de la) pièce D seront reportés au sein de pièces du PLQ situées sur la commune de Confignon, c'est cette dernière qui devrait bénéficier des cessions de terrain pour qu'elle puisse y implanter des équipements communautaires.

Ces équipements devront (toutefois) être nécessaires – à plus ou moins longue échéance – au nouveau quartier et servir, tout le moins en partie, et prioritairement, aux besoins d'équipements communautaires générés par le quartier ainsi développé pris au sens large. Dans ces limites, la commune est libre de définir les équipements qu'elle estime nécessaire d'y implanter.

Au vu des explications qui précèdent, nous nous permettons de formuler les recommandations suivantes à la Commune de Confignon, si elle entend se prévaloir des pistes identifiées ci-dessus :

1. Identifier les besoins en équipement communautaires engendrés par le nouveau quartier (cas échéant à long terme – horizon 15 ans et plus) ;
2. Aviser la Commune de Plan-les-Ouates du fait que des études parallèles seront menées par la Commune de Confignon pour déterminer les besoins du futur quartier et l'utilisation des parcelles de la pièce D et assurer une coordination avec cette dernière pour l'aménagement du secteur (global) situé au sud du parc des sports.
3. Faire préciser la teneur de l'art. 21 du règlement du PLQ « Les Cherpines », dans un sens conforme avec l'analyse exposée ci-dessus.

VI. ANALYSE DE LA DEUXIEME QUESTION: INCIDENCE DES ACQUISITIONS FONCIERES DE LA COMMUNE DE PLAN-LES-OUATES DANS LA PIECE D

A. OBJET DE LA QUESTION

La deuxième question consister à déterminer si – et, cas échéant, dans quelle mesure – la conclusion posée au terme de l'analyse de la première question (ci-dessus, V.C), en vertu des principes légaux, peut être remise en cause par le fait que la Commune de Plan-les-Ouates a effectué des acquisitions foncières sur la pièce D. En d'autres termes, ces acquisitions peuvent-elles influencer les conclusions énoncées, jusqu'ici sur le plan des principes, au sujet de la

répartition entre les communes de la cession gratuite de terrains pour des équipements publics ?

B. ELÉMENTS FACTUELS À DISPOSITION

Selon les informations en notre possession, transmises oralement par Mme Brauschweiger, les acquisitions de terrains effectuées (ou en cours) par la Commune de Plan-les-Ouates dans la pièce D ont porté sur les immeubles (bien-fonds) et tous leurs accessoires, y compris les droits à bâtir, même si ces derniers sont destinés à être reportés (aux fins de la construction de logements ou de surfaces d'activités) dans d'autres pièces du PLQ Les Cherpines. La Commune de Plan-les-Ouates a procédé à ces acquisitions dans le but de réaliser des logements, dans les pièces urbaines idoines, autant que pour disposer du foncier utile aux équipements publics dans la pièce D.

Ces acquisitions ont été effectuées sans consultation préalable ou accord spécifique avec la Commune de Confignon.

Les conditions financières auxquelles ces acquisitions sont intervenues nous sont inconnues.

Le statut de ces terrains dans le patrimoine de la Commune de Plan-les-Ouates (patrimoine administratif ou financier) nous est inconnu. Il apparaît toutefois difficile que ces parcelles puissent être aujourd'hui affectées au patrimoine administratif, dans la mesure où leur affectation à des tâches publiques ne peut pas encore être garantie vu l'état de projet de la planification d'affectation (PLQ).

C. ANALYSE

L'acquisition de terrains à l'intérieur d'un périmètre destiné à être régi par un PLQ n'a pas, en soi, d'influence sur le régime d'affectation que ce plan d'affectation détaillé a vocation à établir. Même lorsqu'elles sont effectuées par des collectivités publiques, les acquisitions foncières ne se substituent pas aux instruments de planification d'affectation. La disponibilité foncière est une condition de réalisation de la planification d'affectation, s'agissant des zones à bâtir (art. 15a LAT). La maîtrise publique d'un périmètre est, cas échéant, un outil de mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

Si le PLQ vient *in fine* à prescrire que les cessions des terrains de la pièce D doivent bénéficier aux deux communes, de telle sorte que les parcelles acquises par la Commune de Plan-les-Ouates doivent (à tout le moins en partie) être cédées gratuitement à la Commune de Confignon, la première ne sera pas économiquement lésée dans la mesure où elle bénéficiera du report

des droits à bâtir liés auxdites parcelles – si le dispositif prévu à ce stade dans le projet de PLQ est bien maintenu lors de l'adoption de ce plan.

Plus précisément, la Commune de Plan-les-Ouates ne subira pas de préjudice dans la mesure où les plans financiers relatifs aux constructions réalisées au bénéfice des droits reportés admettront que soient rentés les frais d'acquisition intégraux de ces parcelles, tout comme les frais d'acquisition du substrat foncier nécessaire à la réalisation des constructions en question. Nous ne disposons cependant pas d'informations sur ce point.

D. CONCLUSION

Partant, les acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates seront, en elles-mêmes, « neutres » sur la problématique examinée par la présente consultation s'il s'avère effectivement qu'à l'instar d'autres propriétaires (privés) de terrains dans le périmètre du PLQ, la Commune de Plan-les-Ouates, cas échéant contrainte de céder gratuitement une part des terrains, peut retrouver l'intégralité de la substance économique dans le régime d'exercice des droits à bâtir reportés qu'elle aura acquis.

En revanche, si la Commune de Plan-les-Ouates ne parvient pas à maintenir la valeur de ses acquisitions dans la pièce D sur les projets qui pourront être les siens dans d'autres pièces, l'obligation de cession gratuite au profit de la Commune de Confignon créera un préjudice qui pourrait susciter des prétentions en indemnisation. Ce préjudice sera à considérer dans la discussion des questions liées au principe de la bonne foi (ci-après, VII).

De même, le fait que la Commune de Plan-les-Ouates se soit sentie habilitée à procéder à ces acquisitions pourrait être le reflet d'accords (cas échéant tacites) précédemment intervenus entre les deux communes au sujet de la maîtrise foncière future. Dans ce cas, les acquisitions ici visées pourraient être considérées comme des facteurs de protection de la bonne foi, aux fins également de la discussion ci-dessous (*infra* VII). Cela dit, nous ne disposons pas d'indices factuels en faveur d'une telle lecture de ces acquisitions. En particulier, le tableau des politiques publiques, précité, ne prévoyait pas que la Commune de Plan-les-Ouates serait acquéreuse unique de certains terrains nécessaires aux équipements envisagés.

VII. ANALYSE DE LA TROISIEME QUESTION : INCIDENCE DU PRINCIPE DE LA BONNE FOI

A. OBJET DE LA QUESTION

La dernière question à examiner est celle de savoir si, compte tenu de l'existence du PDQ, du tableau des politiques publiques de Cherpines et des études

validées par les conseils administratifs des communes de Confignon et Plan-les-Ouates, indiquant que la pièce D sera dévolue au sport et la culture, le principe de la bonne foi peut empêcher la Commune de Confignon de faire prévaloir les principes exposés dans le cadre de l'analyse de la première question (ci-dessus, V) à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates.

B. ELÉMENTS FACTUELS À DISPOSITION

Le processus de planification rappelé au chapitre III ci-dessus a nécessairement donné l'occasion aux deux communes de se positionner quant aux besoins d'équipements publics liés au développement des quartiers des Cherpines.

En particulier, les besoins ont été identifiés dans le cadre de l'élaboration du tableau des politiques publiques, qui paraît avoir été agréé par les Exécutifs des deux communes, entre 2015 et 2020. On a vu cependant que ce document paraît être resté inachevé et que les deux communes n'ont pas fait porter leurs travaux sur cet instrument pour le finaliser, depuis le début de la législature en cours.

Les considérations intégrées dans le PDQ (en termes génériques : affectations sportives et culturelles) puis dans le projet de PLQ montrent également que les communes ont adhéré à la programmation essentiellement culturelle et sportive des terrains de la pièce D destinés à des cessions gratuites. La Commune de Confignon ne paraît pas avoir formulé de contestation, ni de réserves au cours du processus d'élaboration.

Le lancement de l'étude d'une image directrice et d'un avant-projet architectural pour la pièce D par la Commune de Plan-les-Ouates, formalisé par la délibération 59-2022 P du 8 février 2022 votant un crédit d'étude de CHF 1'650 000.-, n'a en revanche pas été validé préalablement par la Commune de Confignon.

Lors d'une rencontre des Exécutifs des deux communes tenue le 3 mai 2022, Madame Uldry Frossard, Conseillère administrative de Confignon a regretté que la Commune de Plan-les-Ouates ait voté cette délibération sans information ni consultation préalable de la Commune de Confignon, alors même que le MEP en question porte sur l'intégralité de la pièce D, reléguant le programme culturel envisagé par Confignon dans le parc des Charrottons. L'initiative propre de Plan-les-Ouates remettrait également en cause les décisions précédemment prises entre les Exécutifs sur la collaboration intercommunale en matière d'équipements culturels et sportifs. Certaines représentantes de la Commune de Confignon ont également émis des revendications tendant à réserver à la Commune de Confignon des surfaces dans la pièce D dévolues à ses propres besoins à moyen, voire long terme.

Pour leur part, face à ces reproches, la Commune de Plan-les-Ouates a admis, par la voix de ses Conseillers administratifs, avoir pris l'initiative d'avancer

seule dans le lancement du MEP relatif à la pièce D. Elle a toutefois souligné qu'elle avait pris cette décision après avoir compris que la Commune de Confignon, notamment par différents courriers adressés à l'Office de l'urbanisme²⁹, ne partageait plus la vision conjointe initialement discutée pour ce périmètre.

En résumé, on peut donc retenir que la Commune de Confignon a adopté une position convergente avec les attentes de la Commune de Plan-les-Ouates quant à l'affectation de la pièce D, jusqu'en 2022, sans émettre de prétentions spécifiques en attribution d'une partie déterminée des surfaces sujettes à cession pour des besoins publics propres.

C. ANALYSE

Le principe de la bonne foi est de nature constitutionnelle (cf. art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale ; art. 9 al. 3 Constitution genevoise). Il lie ainsi les autorités, autant que dans leurs relations avec les administrés³⁰.

Dans son contenu, le principe de la bonne foi applicable aux autorités reprend les composantes visées par l'art. 2 du Code civil pour les rapports entre particuliers. Ainsi, il implique (entre autres) l'interdiction d'adopter un comportement contradictoire, de procéder par abus de droit ou encore le devoir d'interpréter les déclarations et actes juridiques dans le sens qu'une personne raisonnable leur donnerait dans les mêmes circonstances³¹.

L'interdiction des comportements contradictoires ne se rapporte qu'à l'attitude – active ou passive (p. ex. tolérance) – d'une même autorité (voire de deux autorités, lorsque la loi leur fait obligation de se coordonner) et par rapport au même « dossier ». La sanction de la violation du principe de la bonne foi sous cet angle consiste à donner à l'autre partie à la relation administrative (administré ou autre autorité) le bénéfice du comportement qui lui est le plus favorable parmi ceux adoptés par l'autorité incriminée³².

L'interdiction de l'abus de droit prohibe l'exercice d'un droit à des fins étrangères à celles qui motivent la protection de ce droit³³. La sanction de l'abus de droit consiste à faire abstraction de la déclaration ou de l'acte juridique émis

²⁹ Courriers que nous n'avons pas pu consulter.

³⁰ DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, pp. 255 s, N 721 ss, not. 725 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, 3e éd., Berne 2012, p. 917 ss (spéc. 922 ss).

³¹ DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 256, N 724-5, et pp. 258 ss, N 729 ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 929 s.

³² DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, pp. 258, N 729 et 731 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 919 ss.

³³ DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 259, N 733 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 933 s ; cf. aussi ATF 134 I 65 ; ATF 131 I 185 ; ATF 127 II 49.

par la partie qui agit abusivement, en appliquant la règle qui devait prévaloir sinon³⁴.

Enfin, le principe de la bonne foi fonde un droit au respect (respectivement à la réparation) des promesses, même illégales, lorsqu'une autorité, en se déterminant à l'égard d'un destinataire précis au sujet d'un cas concret, a promis une conséquence juridique déterminée et que le destinataire a réglé son comportement en conséquence en procédant à des actes de disposition irréversibles. L'autorité émettrice de la promesse y est liée, sauf à ce que la situation factuelle ou le droit applicable à la situation concernée ait changé dans l'intervalle (voire qu'un intérêt public prépondérant s'y oppose)³⁵. L'autorité promettante qui ne respecte pas sa promesse, sans y être fondée, et qui ne peut pas être ramenée au respect de la perspective énoncée, engage la responsabilité pécuniaire de l'Etat : elle est tenue de réparer le dommage patrimonial subi par l'administré dont la confiance est déçue³⁶.

Vu ce qui précède, le principe de la bonne foi peut constituer un correctif au principe de la légalité : il peut permettre (voire commander) de s'écarter de la règle légale normalement applicable à la situation en cause, si la protection du bénéficiaire de la bonne foi le justifie³⁷. Néanmoins, d'ordinaire, le principe de la bonne foi s'applique dans le cadre des mécanismes légaux.

En outre, la portée des indications données par une autorité partie à une relation administrative doit s'apprécier en tenant compte de l'étendue des compétences de cette autorité, eu égard au fonctionnement institutionnel prévu par la loi.

Concrètement, et pour revenir au domaine de l'aménagement du territoire, le positionnement d'un Exécutif municipal ne lie pas de manière absolue la commune qu'il représente, dans la mesure où l'acte d'aménagement concerné est soumis à approbation (formelle ou consultative, sous forme de préavis) par le Délibératif municipal (cf. l'art. 30 al. 1 let. q et r LAC). De même, le système démocratique influence logiquement le positionnement des autorités, au gré des élections : une réorientation des sensibilités au gré de la recomposition périodique des autorités est inévitable. En d'autres termes, les modifications d'appréciation qui en découlent font partie du jeu, tant et aussi longtemps que les procédures d'élaboration des actes d'aménagement ne sont pas closes. Une fois les instruments de planification adoptés, en revanche, la Commune y est liée comme institution dans son ensemble. Cela vaut pour les plans directeurs localisés – *i. e.* le PDQ, en l'occurrence – en vertu de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Pour les modifications de zones et/ou les PLQ adoptés, le principe de stabilité des

³⁴ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 260, N 735.

³⁵ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, pp. 261 s, N 739 ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 919 ss.

³⁶ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 265 N 752 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 921 s.

³⁷ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 256, N 727.

plans empêche à la « simple » évolution des sensibilités politiques de remettre en cause les acquis, pour la durée de validité de ces actes³⁸.

En l'espèce, la situation factuelle résumée plus haut appelle les observations suivantes sous l'angle du principe de la bonne foi :

1. Tout d'abord, il n'apparaît pas que la Commune de Confignon ait explicitement adressé à la Commune de Plan-les-Ouates des déclarations qui pourraient être qualifiées de promesses liantes, allant au-delà de la force obligatoire du PDQ.
2. En revanche, la Commune de Confignon a contribué à l'élaboration du PLQ, en cautionnant des études relatives à la pièce D, et partagé avec la Commune de Plan-les-Ouates des attentes dans le cadre du tableau des politiques publiques.

De plus, elle n'a apparemment pas élevé de contestation ni formulé de réserve lorsque la Commune de Plan-les-Ouates a acquis des terrains situés dans le périmètre de la pièce D.

Si cela est exact, la Commune de Confignon a pu ainsi fournir jusque-là des indices légitimement perceptibles comme une approbation tacite de la compréhension de la Commune de Plan-les-Ouates quant à la maîtrise et au développement de la pièce D.

Dès lors, en s'en tenant à ces indices, si la Commune de Confignon venait aujourd'hui à revendiquer un besoin propre de surfaces dans la pièce D, et singulièrement si ces revendications devaient remettre en cause les affectations énoncées au stade du PDQ et dans le cadre de l'élaboration du PLQ, cette posture nouvelle pourrait être appréciée comme un revirement de position incohérent. Le reproche d'un comportement contradictoire pourrait être fondé en particulier si ce revirement ne reposait sur aucun élément factuel nouveau, respectivement sur aucun nouveau paramètre juridique (p. ex. évolution des tâches à charge des communes, en regard du catalogue des politiques publiques consigné dans le tableau éponyme).

Cela étant, l'Exécutif de la Commune de Confignon a montré aux magistrats de Plan-les-Ouates, à tout le moins dès la séance du 3 mai 2022, qu'il ne partageait pas l'initiative solitaire de Plan-les-Ouates concrétisée par la délibération relative au MEP sur la pièce D. Il a également émis des revendications tendant à réserver à la Commune de Confignon des surfaces dans la pièce D dévolues à ses propres besoins à moyen, voire long terme.

Il importe également de souligner que les contestations et revendications de la Commune de Confignon ont été formulées dans un contexte de blocage

³⁸ Cf. l'art. 21 al. 2 LAT et la jurisprudence y relative, p. ex. ATF 128 I 190, consid. 4.2 ; cf. aussi TANQUEREL dans AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (éds), Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, éd. 216, Art. 21 N 38 ss (spéc. 49 s).

de facto des travaux conjoints. La difficulté de mettre en œuvre les équipements de la pièce D dans une perspective intercommunale a été constatée par les deux communes dès 2019, sans qu'aucune piste concrète ne paraisse avoir été dégagée ultérieurement. Les initiatives propres de la Commune de Plan-les-Ouates paraissent résulter de ces blocages et ne pas avoir été explicitement énoncées dans les échanges entre les Exécutifs.

Il nous est dès lors difficile de poser une appréciation catégorique au sujet des attentes que la Commune de Plan-les-Ouates aurait pu tirer de bonne foi de cette situation. Conclure à ce sujet requerrait d'analyser l'intégralité du processus d'élaboration du PLQ et des échanges entre les Communes. Et en tout état, même si cette analyse aboutissait à établir des éléments étayant les attentes de l'une ou l'autre commune, il conviendrait d'en relativiser la portée compte tenu du contexte institutionnel et de l'écoulement du temps. La légitimité des réorientations de sensibilité au gré des changements de législature commande en effet aussi une certaine retenue.

3. Si la Commune de Plan-les-Ouates parvenait à établir que l'attitude de la Commune de Confignon lui a fourni des indices suffisant pour fonder des attentes légitimes à acquérir seule les terrains de la pièce D pour y développer seule les équipements qu'elle prévoit, elle pourrait faire valoir la protection de ses intérêts en se prévalant du principe de la bonne foi par devant le Conseil d'Etat (respectivement le Grand Conseil³⁹) lors de l'adoption finale du PLQ. Si le Conseil d'Etat (et le Grand Conseil) ne devait pas la suivre, elle pourrait faire valoir son grief devant la Chambre administrative de la Cour de Justice, voire devant le Tribunal fédéral, par voie de recours.
4. La possibilité pour la Commune de Plan-les-Ouates de combattre les revendications (éventuelles) de la Commune de Confignon quant à l'attribution des terrains à céder dans la pièce D exclut le risque de responsabilité pécuniaire de la seconde à l'égard de la première, pour violation du principe de la bonne foi. En effet, si les prétentions de la Commune de Confignon sont écartées lors de l'adoption du PLQ (ou des recours y relatifs), la Commune de Plan-les-Ouates n'aura pas pu subir de préjudice. Inversement, si les prétentions de Confignon sont considérées (resp. jugées) fondées, la décision que le Conseil d'Etat (ou les juridictions) aura(-ont) prise reconnaîtra la pertinence en écartant nécessairement la contestation que la Commune de Plan-les-Ouates aura par hypothèse tenté d'élever au titre du principe de la bonne foi.

³⁹ Vu sa fonction d'arbitre en cas d'opposition d'une commune à l'encontre d'un projet de PLQ : art. 6 al. 11 LGZD - à considérer en l'espèce que la Commune de Confignon ait qualité pour former opposition contre le PLQ en ce qui concerne le territoire d'une commune voisine.

D. CONCLUSION

L'historique de l'élaboration du PLQ donne quelques indices que la Commune de Confignon s'est tacitement accommodée non seulement des affectations, mais aussi des modalités de maîtrise foncière développées par la Commune de Plan-les-Ouates pour la pièce D.

Dès lors, si la Commune de Confignon cherchait aujourd'hui à se prévaloir des principes dégagés au chapitre IV ci-dessus pour exiger d'être bénéficiaire des cessions gratuites envisagées par le règlement du PLQ, elle pourrait susciter des reproches de comportement contradictoire, contraire à la bonne foi.

Le risque d'exposition à de tels reproches serait toutefois tempéré par le cavalier seul effectué par la Commune de Plan-les-Ouates dans le lancement d'un MEP pour l'aménagement de la pièce D et, plus généralement, par le contexte de blocage des discussions intercommunales qui a poussé la Commune de Plan-les-Ouates à prendre cette initiative.

Toutefois, les éléments factuels en notre possession ne nous permettent pas de conclure de manière précise et catégorique à ce sujet.

Le débat qui naîtrait si la Commune de Confignon réclamait désormais l'attribution de cessions gratuites en contrariété aux dispositions que la Commune de Plan-les-Ouates a prises serait *in fine* tranché lors de l'adoption du PLQ (ou dans le cadre des recours ouverts contre l'arrêté d'adoption du Conseil d'Etat), sous la forme de l'admission ou du rejet d'un amendement à la disposition du règlement de quartier prévoyant les cessions gratuites (art. 36). Il est en revanche difficile à concevoir que la Commune de Confignon puisse voir sa responsabilité pécuniaire engagée à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates du fait des revendications qu'elle viendrait à émettre aujourd'hui.

 <p>Commune de Confignon</p>	<h2>Réponse question écrite</h2>	<h2>QE207</h2>
---	----------------------------------	----------------

Prénom et nom du déposant : Pierre-Alain Mottier – demain confignon

Date de dépôt : 2 avril 2023

Date de traitement : 1^{er} février 2024

Destinataire : Madame Nathalie von Guten-Dal Busco, Conseillère administrative et présidente de la Fondation du logement.

Questions :

Un membre de la Fondation du logement est-il soumis au secret de fonction envers les élus de son groupe politique ? En vertu de quelle base légale ?

Réponse à la QE

Monsieur le Président du Conseil municipal,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

En préambule, le Conseil administratif tient à préciser que la question a été soumise au SAFCO pour avis lequel a apporté les réponses suivantes :

« Absence de base légale »

Selon la loi sur la constitution de la fondation d'intérêt public communal pour le logement à Confignon (PA 568.00) ainsi que ses statuts (PA 568.01), il n'y a actuellement pas de base légale concernant le "secret de fonction".

Devoirs de confidentialité, de loyauté, de personnalité. Malgré cette absence de base légale, en d'autres termes, qu'il n'y a pas de "secret de fonction" stricto sensu comme dans la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP; A 2 24), il y a un devoir de confidentialité, de loyauté ainsi qu'un devoir de protection de la personnalité au sein même de la fondation.

En effet, nous pouvons transposer ces devoirs d'ordre généraux que l'on retrouve dans les séances de commissions à la fondation du logement.

Par exemple, dans les rapports de commissions, les commissaires peuvent relater de manière générale avec leur groupe les idées qui ont été retenues, débattues, mais ils ne peuvent pas expliquer avec précision : "un tel a mentionné ceci, Monsieur X a voté pour ceci etc."

Article 320 du Code pénal

Pour finir, je vous informe également que le secret de fonction est traité à l'article 320 du Code pénal.

L'analyse du secret de fonction réalisée dans un cadre pénal peut être transposée en matière administrative, l'étendue du devoir de fonction étant le même dans les deux cadres (Hänni Dominique, Vers un principe d'intégrité de l'administration publique, Collection genevoise, 2019, p. 176ss.).

A teneur de l'article 320 du Code pénal" aura commise une violation du secret de fonction, celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi (al. 1), à moins que la révélation n'ait été faite avec le consentement de l'autorité supérieure (al. 2).

L'analyse de la violation du secret de fonction étant propre à chaque situation, il faudra dès lors analyser les éléments constitutifs de l'article 320 CP, afin de voir si l'infraction a été réalisée. »

 <p>Commune de Confignon</p>	Réponse question écrite	QE207
---	--------------------------------	--------------

Il résulte de ce qui précède que, même s'il n'y a pas de base statutaire, les membres du Conseil de Fondation sont tenus au secret de fonction par application des principes généraux du droit administratif. Nous rappelons par ailleurs que le Conseil de Fondation a accès à de nombreuses informations sensibles concernant des habitantes et habitants de la commune, et que le maintien de la confidentialité est essentiel.

Le Conseil de Fondation a toutefois la latitude de décider qu'une information relative à un dossier peut être transmise à des tiers.

Le Conseil administratif espère que cette réponse vous apportera entière satisfaction, quant à vos questionnements et vous en souhaitons bonne réception.

Le Conseil administratif