

Date de dépôt : 23 septembre 2014

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier :

- a) PL 10843-B** **Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes)**
- b) P 1801-B** **Pétition invitant les députés à ne pas accepter le projet de loi du Conseil d'Etat N° 10843 modifiant les limites de zone sur le territoire de la commune de Vernier**

Rapport de majorité de M. Christian Dandrès (page 1)

Rapport de première minorité de M^{me} Christina Meissner (page 112)

Rapport de seconde minorité de M. Benoît Genecand (page 117)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 10843 et la pétition 1801 ont été examinés par la commission lors de six séances qui se sont déroulées les 21 et 28 septembre 2011, les 5, 12 et 19 octobre 2011, le 5 décembre 2012. Le rapport de la commission (PL 10843-A) fut ensuite débattu lors de la séance plénière du Grand Conseil le 16 mai 2014. Une majorité de 55 députés a alors décidé du renvoi du rapport à la commission d'aménagement du canton. Sous la présidence de M. Sandro Pistis, cette dernière a réexaminé le projet de loi et

son rapport lors de ses séances du 4, 11, 18 et 25 juin 2014 auxquelles ont également assisté M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat chargé du Département de l'aménagement, du logement et de l'environnement, M. Isabelle Girault, Directrice générale de l'Office de l'urbanisme, de M. Jean-Charles Pauli, Secrétaire adjoint puis Attaché à la Direction générale de l'Office de l'urbanisme, Mme Nicole Surchat Vial, Directrice du développement urbain – rive droite, M. Vincent Delabriere, Directeur du développement – rive gauche.

Présentation des régimes de la zone ordinaire et de la zone de développement

La majorité PLR-MCG-PDC-UDC a considéré, lors de la séance plénière du Grand Conseil du 16 mai 2014, qu'il convenait de remettre en cause le déclassement des parcelles concernées par ce projet de loi. Elle a ainsi renvoyé ce dernier en commission afin d'examiner la possibilité de modifier le régime de zone préconisée par le Conseil d'Etat et soutenu par une majorité de commissaires lors des travaux relatés dans le premier rapport (PL 10843-A).

Sur demande des commissaires représentant la majorité politique susmentionnée, le DALE entreprend une présentation du contenu et des vertus respectives des zones ordinaires et de développement.

Il rappelle tout d'abord que la différence principale entre ces deux types tient à la nécessité de réaliser un plan localisé de quartier (ci-après PLQ) pour la zone de développement. La zone ordinaire n'interdit cependant pas d'urbaniser au moyen de cet instrument, mais le recours à ce dernier demeure facultatif. Il convient d'observer que le PLQ permet de localiser et de répartir les droits à bâtir. Le schéma de répartition de ces derniers permet aux promoteurs et aux constructeurs d'user efficacement des remaniements parcellaires.

Le PLQ peut également prévoir la cession gratuite de terrains au domaine public, par exemple pour assurer la desserte des quartiers à réaliser.

L'autre distinction essentielle tient au contrôle du prix et du type de logements à construire sur les terrains déclassés. Ce contrôle est prévu pour la zone de développement, en fonction de la densité prévue sur les parcelles ; tel n'est pas le cas pour la zone ordinaire.

Le DALE rappelle en outre que le Grand Conseil a récemment modifié la loi générale sur les zones de développement (LGZD – RSG L 1 35) qui prévoit, depuis le 1^{er} mars 2014, un indice de densité minimal pour les

périmètres soumis au régime de la zone de développement. Les densités sont les suivantes (art. 2A LGZD) :

- 2,5 en zone de développement 2,
- 1,8 en zone de développement 3,
- 1 en zone de développement 4A,
- 0,8 en zone de développement 4B.

Cette modification combattue par référendum par le MCG et l'UDC fut acceptée en votation populaire à un score de 59,7%.

Un autre enjeu tient à la mise en œuvre de la politique sociale du logement. En effet, avec l'adoption de la loi sur les logements d'utilité publique, la LGZD a été modifiée pour prévoir des *ratio* de logements dont les taux d'occupation et d'effort sont déterminés (art. 4A LGZD). Rien de tel n'existe pour la zone ordinaire.

Contrairement à cette dernière, la zone ordinaire prévoit des mécanismes de financement de l'aménagement des futurs quartiers, sous forme d'une taxe d'équipement. Ceci permet de réaliser des rues, des places publiques, des squares, etc.

Afin de permettre la réalisation des bâtiments projetés, le régime de la zone de développement permet à l'Etat et aux communes de disposer d'un droit préemption. Ainsi, en cas de vente d'une parcelle, la collectivité publique concernée peut acquérir celle-ci pour y construire des logements d'utilité publique. A cela s'ajoute la possibilité pour l'Etat d'exproprier les propriétaires qui refuseraient de céder ou de réaliser leur bien dans les cinq ans qui suivent l'adoption du PLQ. L'Etat ne peut user de l'expropriation que dans le but de réaliser des logements d'utilité publique.

Enfin, le Département rappelle que le mécanisme de lutte contre la thésaurisation des logements en propriété par étage (ci-après PPE) adopté avec la loi 11141 le 14 mars 2013 ne s'applique pas pour les zones ordinaires.

Le DALE examine ensuite l'argument de la majorité PLR-MCG-PDC-UDC selon laquelle la zone ordinaire permettrait de construire plus vite et mieux qu'en zone de développement.

Concernant les effets de la zone ordinaire sur la durée de réalisation du quartier, le Département observe que, dans la mesure où il n'y a pas de limitation de la possibilité de répercuter le prix des terrains sur les futurs habitants, il est probable que les propriétaires vendent plus rapidement qu'avec la zone de développement. En effet, la loi permet ainsi de limiter les prix des logements afin qu'ils puissent répondre au besoin prépondérant

d'intérêt général (art. 5 al. 1 let. a) LGZD). Cet argument doit cependant être tempéré. En effet, face à une propriétaire qui refuserait de vendre, l'Etat serait démuni. Rien de tel avec le régime de la zone de développement pour laquelle l'Etat s'est efforcé de répondre aux demandes légitimes de certains propriétaires de villa. Ainsi, le DALE dispose d'une pratique administrative qui lui permet de faciliter le relogement du propriétaire *in situ*, dans l'un des futurs appartements (PA/SI/032.01). De même, l'Etat ne pourrait pas user du refus conservatoire pour empêcher un propriétaire de rénover sa villa ou d'entreprendre d'importants travaux qui retarderait ou empêcherait la réalisation du potentiel permis par la nouvelle zone. Ceci pourrait peser lourdement sur la densité du périmètre et mettre à mal les principes prévus dans le Plan directeur cantonal.

De même, sous un angle urbanistique, la zone ordinaire pourrait avoir pour conséquence, en l'absence de PLQ, de préteriter l'image du quartier ou hypothéquer la densification future de ce dernier. En effet, les opérations de vente et de construction pourraient se faire parcelle par parcelle, rendant plus difficile la réalisation des dernières parcelles à réaliser. La zone ordinaire fait ainsi courir un risque sur la qualité de l'urbanisme, le périmètre pouvant être soumis à une forme de morcellement. La possibilité d'avoir recours à un plan directeur de quartier (ci-après PDQ) n'est pas à même de pallier à cet inconvénient puisque cette instrument d'aménagement est contraignant uniquement pour l'Etat et les communes, non pour les particuliers, contrairement aux PLQ. A cet inconvénient s'ajoute le fait que les trois premières zones sont mixtes et que les parcelles peuvent être utilisées pour la construction de logements ou de locaux commerciaux. Le PLQ permet de déterminer l'affectation des bâtiments à construire. En zone ordinaire, l'Etat ne dispose pas de la possibilité d'imposer un *ratio* entre logements et locaux commerciaux.

Concernant le financement des infrastructures, l'inconvénient lié à la non-perception de la taxe d'équipement pourrait être compensé par une taxe volontaire. Celle-ci est en principe subordonnée à l'accord de tous les propriétaires du périmètre. Par ailleurs, la zone ordinaire est problématique pour les communes dans la mesure où elles ne pourraient pas se voir céder gratuitement les terrains nécessaires aux équipements et aux aménagements, mais devraient les acquérir.

Le Département tente ensuite d'examiner l'impact d'un déclassement en zone ordinaire sur le périmètre concerné par le projet de loi 10843.

Il relève tout d'abord que des principes de développement ont été élaborés pour ce secteur par des architectes et des urbanistes. Le PLQ devait prévoir un front le long de l'avenue Louis-Casaï où les gabarits, partant la densité,

serait plus importante qu'ailleurs sur le site. Ceci se justifierait notamment par la bonne desserte en transports publics que connaît le quartier. De même, les immeubles prévus le long du chemin des Corbillettes devraient être plus hauts que le cœur du périmètre, même si les gabarits ne devraient pas atteindre ceux des bâtiments situés le long de l'avenue Louis-Casaï. Le Département rappelle avoir déjà entrepris des démarches auprès des propriétaires pour identifier ceux qui seraient désireux de vendre en premier. La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (ci-après FPLC) a déjà fait l'acquisition d'une parcelle pour réaliser les logements d'utilité publics.

Fort des recherches faites sur ce secteur et auprès des propriétaires concernés, le Département constate que le développement du quartier par parcelles, ce qu'il conviendrait de faire si le périmètre était déclassé en zone ordinaire, ne permettrait pas d'aboutir à une densité supérieure à 1,2. En effet, les parcelles sont pour l'essentiel de petite taille. L'application des règles concernant les distances entre les bâtiments aurait pour conséquence de devoir, en sus, construire des immeubles très étroits. Ce handicap pourrait être amoindri si plusieurs propriétaires parvenaient à s'entendre et que les futurs immeubles puissent être bâtis sur deux ou trois parcelles au lieu d'une seule. Mais ce palliatif au PLQ ne résoudrait pas les difficultés liées à la localisation et au financement des espaces publics et des voies de communication. De même, en l'absence de PLQ, il serait difficile d'offrir des droits à bâtir aux propriétaires de parcelles situées au centre du périmètre dans l'hypothèse où les promoteurs devaient conserver l'idée de prévoir des densités importantes sur les parcelles situées le long de l'avenue Louis-Casaï. Car le PLQ permet une répartition équitable des droits à bâtir.

Et le Département de poursuivre en relevant que l'absence de PLQ et de contrôle des plans financiers peut avoir pour conséquence d'importantes différences de coûts selon la parcelle vendue. En effet, en zone ordinaire, il n'y a pas d'instrument de péréquation et les différents propriétaires peuvent ne pas être traités de la même manière.

Pour illustrer les possibilités offertes par la zone de développement et éclairer les commissaires, le Département rappelle les contours du projet de loi de déclassement de la route de la Chapelle à Lancy (PL 10635¹) et communique les références d'un article rédigé par Me Bellanger².

¹ <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10635A.pdf>

² <http://www.unige.ch/droit/static/bellanger/planification.pdf> (pp. 92-94)

Discussions

Un commissaire (PLR) s'interroge sur la portée de l'indice de densité minimal mentionné dans le Plan directeur cantonal (ci-après PDCant) pour les zones ordinaires.

Le Département rappelle qu'une annexe³ au PDCant parle de « densité modérée à intermédiaire : ID minimal = 1 à 1,8 ». Le PDCant ne précise cependant pas si ces densités doivent prévaloir en zone ordinaire ou de développement. Il faut en conclure que tous les secteurs appelés à être déclassés et qui sont situés en zone villa devront respecter cette exigence.

Le même commissaire (PLR) s'interroge sur les règles pouvant impacter la densité en zone ordinaire.

Le Département précise que les gabarits prévus dans les lois sur les constructions et installations diverses (LCI – RSG L 5 05) déterminent les densités possibles. En 2^{ème} et en 3^{ème} zone, les gabarits admis s'élèvent à 25 mètres, hauteur à laquelle il est possible de déroger en cas de surélévation (art. 23 al. 3 et 27 al. 3 LCI). Il observe que les PLQ peuvent prévoir des dérogations supplémentaires aux gabarits.

Le même commissaire (PLR) estime que, en zone ordinaire, si les plans financiers ne sont pas contrôlés par l'Etat, le risque de voir se réaliser des logements coûteux dépend cependant de ce que les acheteurs potentiels sont disposés à payer. Il considère que, à Vernier, il est peu probable que ce prix soit sensiblement plus élevé que les limites admises dans les plans financiers en zone de développement. Il en irait différemment de le périmètre se situait à Coligny. Il est, selon lui, peu probable que des promoteurs envisagent de réaliser des appartements à un prix de vente supérieur aux CHF 7'500.- à CHF 8'000.- par mètre carré admis par l'Office du logement pour les zones de développement. Il réserve toutefois son jugement concernant le prix des logements d'utilité publique. En conséquence, il considère que, pour éviter les blocages annoncés par les propriétaires des parcelles concernées, la zone ordinaire s'impose. En effet, sans limitation de la possibilité de répercuter les prix de vente des terrains sur les futurs habitants, les parcelles se vendraient plus aisément.

Le commissaire (PLR) observe que, dans d'autres cantons, les propriétaires privés parviennent à s'entendre avec l'Etat pour permettre à ce dernier de mener ses politiques publiques. Il est certain que cette discussion pourrait avoir lieu en l'espèce et que les intérêts des collectivités publiques seraient préservés, même si le périmètre était déclassé en zone ordinaire. A

³ http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDCn/PDCn_GC_Ann01_Densification.pdf

cet égard, ce commissaire (PLR) précise que, à sa connaissance, le quartier est d'ores et déjà équipé et que l'absence de taxe d'équipement ne serait pas un handicap. Cette concorde permettrait sans doute également aux promoteurs de pouvoir réaliser des projets sur plusieurs parcelles à la fois. Or, pour éviter les crispations, il convient d'éviter le recours à la zone de développement qui cristallise, selon lui, les tensions entre les propriétaires, les promoteurs et les collectivités publiques. Il rappelle que l'Etat avait, alors que Mark Muller était magistrat, adressé des lettres comminatoires à certains propriétaires pour leur rappeler qu'il disposait d'un droit d'expropriation.

Ce commissaire (PLR) s'enquiert de la marche à suivre pour amender ce projet de loi dans le sens de son intervention. En somme, il souhaite que le Département le conseille dans la démarche de son parti tendant à substituer un déclassement en zone ordinaire à la zone de développement prévue dans le projet de loi du Conseil d'Etat tel qu'approuvé par la Commission d'aménagement le 5 décembre 2012. Pour le PLR, l'absence de PLQ permettrait une forme urbaine innovante et une architecture empreinte de surprise. Ce parti souhaite en revanche que le Grand Conseil prévoie une cautèle dans la loi pour éviter que, si le périmètre était déclassé en zone ordinaire, les promoteurs ne réalisent que des locaux commerciaux.

Le DALE indique que la zone de développement est une zone d'affectation différée (art. 18 al. 2 LAT). Tel n'est pas le cas de la zone ordinaire qui détermine directement les règles concernant les constructions possibles. Amender le projet de loi dans le sens voulu par le PLR nécessiterait de procéder à une nouvelle enquête publique. Selon le Département, le Grand Conseil pourrait adopter une motion qui contraindrait le Conseil d'Etat à soumettre à l'enquête publique le projet de plan de zone qu'il appelle de ses vœux. En revanche, la motion ne permettrait pas d'être plus précis concernant la typologie des logements et des constructions à réaliser sur le périmètre. En agissant de la sorte, le Parlement porterait atteinte au principe de la légalité, puisque la loi attribue un contenu à chaque régime de zone. Le Département cite en exemple le déclassement du goulet de Chêne-Bourg. En 2001, le Grand Conseil avait adopté une zone 4B tout en faisant mention, dans la loi de déclassement, de sa volonté que les immeubles existants ne soient pas démolis pour autant que la rénovation n'entraîne pas des coûts insupportables. Cette loi *ad hoc* avait été contestée avec succès devant les juridictions administratives. En conséquence, cette jurisprudence imposerait, pour suivre les *desiderata* du PLR, de modifier la LaLAT, la LGZD et la LExt.

Concernant la possibilité d'imposer, en zone ordinaire, certaines catégories de bâtiments, le Département cite l'exemple de la Ville de Genève

qui s'est dotée d'un plan d'utilisation du sol (PUS). Ce dernier contraint le propriétaire des parcelles à affecter les espaces construits à des destinations précises. Le PUS, d'un point de vue juridique, se situe à mi-chemin entre le PLQ et le plan de zone.

Un commissaire (S) regrette que le PLR ait changé radicalement d'approche concernant ce projet de loi que ce parti avait pourtant accepté à l'issue des travaux de la Commission. Il s'oppose à la méthode de travail que le PLR souhaite imposer à la Commission d'aménagement. En effet, si ce parti entend modifier ce projet de loi, il lui incombe de proposer les amendements qu'il juge pertinents. Ce n'est pas à l'ensemble de la Commission et au Département de venir au secours du PLR. Ce commissaire juge cette démarche d'autant plus scandaleuse que le PLR, lors de la séance plénière du Grand Conseil consacrée à cet objet, avait annoncé qu'il disposait de solutions révolutionnaires pour construire rapidement de nombreux logements sur ce périmètre. Or, il constate qu'il n'en est rien et que le PLR part à la pêche aux amendements.

Le même commissaire (S) interpelle le Département concernant les densités minimales prévues dans le PDCant. Il s'interroge sur la valeur contraignante des principes qui y figurent. En effet, en zone de développement, les autorisations de construire doivent respecter le PLQ adopté par le Conseil d'Etat. Ce commissaire se demande si, en l'absence de PLQ, l'administration pourra refuser de délivrer une autorisation de construire à un promoteur qui ne respecterait pas les densités minimales prévues dans le PDCant.

Le DALE confirme que, sans PLQ, l'Etat ne serait pas en mesure de refuser une autorisation de construire contraire aux principes prévus dans le PDCant. Ce dernier lie en effet la Confédération, le canton et les communes, mais pas les particuliers.

Une commissaire (PDC) partage son expérience liée au déclassement de parcelles en zone ordinaire à Satigny. Les autorités municipales avaient alors eu recours à la LExt pour exiger un PLQ. La menace du PLQ avait permis de contraindre les propriétaires à s'entendre et à prendre en considération les intérêts communaux. Certes, aucune taxe d'équipement n'a été prélevée, mais Satigny a pu s'appuyer sur des règlements communaux concernant le traitement des déchets. Cette commissaire (PDC) conclut ainsi que les règlements communaux peuvent palier à l'absence de PLQ. Elle poursuit en indiquant avoir pu observer que les parcelles situées en zone ordinaire s'étaient construites plus rapidement que celles situées en zone de développement, et que les logements réalisés répondaient tous au besoin des habitants de la Commune de Satigny. Elle relève à ce propos que la classe

moyenne est négligée par le régime de la zone de développement. Or, les logements construits en zone ordinaire sur le périmètre susmentionné ont précisément répondu au besoin de cette catégorie d'habitants de Satigny. Cette commissaire (PDC) a pu constater que toutes les servitudes de passage, l'emplacement pour les poubelles enterrées, l'élargissement de la route pour construire des places de parking et tout ce qui était nécessaire aux futurs habitants de ce périmètre a été obtenu vite et bien.

Cette commissaire (PDC), après avoir concédé que le périmètre considéré était de petite taille (un hectare réparti entre trois propriétaires), a conclu que, à l'instar des autres cantons, il est possible de construire en zone ordinaire. Elle conclut son propos en citant l'exemple de la ville de Bienne qui a connu un développement intéressant sans avoir recours à un mécanisme similaire à celui prévu dans les LGZD.

Un commissaire (S) a écouté avec intérêt les remarques de la commissaire (PDC) et souhaite obtenir le texte de la convention signée entre Satigny et les trois propriétaires pour être mieux à même de juger de la portée de cette expérience. Concernant la ville de Bienne, il signale que cette municipalité a mené une politique d'acquisition foncière très dynamique, durant plusieurs décennies, ce qui lui permet d'éviter de recourir à des instruments de régulation similaires à ceux contenu dans la LGZD. Il est donc faux de considérer que la ville de Bienne se développe sur le même modèle que la zone ordinaire genevoise. Cette municipalité dispose en effet d'un instrument plus efficace que la LGZD : le droit de propriété. Ce dernier lui permet de choisir ses promoteurs, les types de logements et leur prix, sans restrictions autres que sa politique de rendement.

Un commissaire (EAG) souhaite connaître la hauteur que devraient atteindre les immeubles pour que la densité de 1,8 soit respectée.

Le DALE indique que cela dépend de la taille de la parcelle et de la distance entre les futurs bâtiments. Dans l'hypothèse d'une construction parcelle par parcelle, en zone ordinaire, la moyenne serait de quatre étages sur rez-de-chaussée. Il précise que cela donnerait lieu à un type d'urbanisation par petits bâtiments qui n'est pas souhaitable. Dans l'autre hypothèse, soit celle de la zone de développement avec un PLQ, les parcelles seraient regroupées et les bâtiments compteraient six ou sept étages sur rez-de-chaussée. L'objectif du Département est de construire plus haut le long de l'avenue Louis-Casaï et des immeubles moins élevés au centre du périmètre et, de nouveau, des immeubles un peu plus grands le long du chemin des Corbillettes. Avec ce modèle, nous aurions des immeubles avec cinq ou six étages sur rez-de-chaussée le long de l'avenue Louis-Casaï et des gabarits moins importants à l'intérieur du périmètre pour arriver à cette densité totale

de 1,8. Le DALE précise que le potentiel total contenu dans l'analyse de la capacité d'accueil théorique de l'ensemble du site est de 900 logements.

Ce commissaire (EAG) est favorable à permettre une densité de 1,8. Il considère la réalisation de logements d'autant plus nécessaire à cet endroit que, durant la dernière décennie, les nouvelles constructions ont été dévolues principalement aux locaux commerciaux. Il s'enquiert en outre de l'affectation des immeubles qui seraient situés le long de l'avenue Louis-Casaï.

Le Département fait savoir que la zone de développement concernée par la modification serait principalement consacrée au logement, mais avec des rez-de-chaussée « actifs » (boulangeries, petits commerces, etc.).

Une commissaire (UDC) estime que la répartition équitable des droits à bâtir est une question déterminante. Elle relève également que les PLQ permettent en outre de garantir la cohérence urbanistique et architecturale du périmètre. En revanche, le contrôle des prix prévu dans la LGZD est un problème qui retarde la mutation. Cette commissaire (UDC) reconnaît cependant la nécessité de ce mécanisme pour réaliser du logement social.

Elle (UDC) rappelle qu'elle était rapporteuse de minorité sur le projet de loi 10843. En effet, deux aspects étaient importants pour elle, le premier étant le respect du plan directeur communal. Celui-ci prévoyait et prévoit toujours, de densifier et de déclasser uniquement les parcelles situées le long de l'avenue Louis-Casaï (soit 1/3 du périmètre) et de laisser en zone villa les deux tiers restants situés le long du chemin des Corbillettes. Vu le choix du Conseil d'Etat, cette commissaire (UDC) avait proposé de déclasser en zone de développement une partie du périmètre, sur le modèle de ce qui avait été décidé avec le PL 10502⁴.

La commissaire (UDC) serait tentée de soutenir la proposition du PLR. En effet, elle juge peu satisfaisant le résultat de la pratique actuelle du Conseil d'Etat qui génère, selon elle, beaucoup de médiocrité et de blocages. Elle souhaite cependant savoir si, en cas de déclassement en zone ordinaire, le processus participatif mis en place depuis deux ans avec les associations de propriétaires se poursuivrait. Elle relève que les discussions en cours démontrent que les propriétaires des parcelles situées le long de l'avenue Louis-Casaï ne sont pas opposés à tout développement. Concernant les

⁴ Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex, et des communes du Grand-Saconnex et de Pregny-Chambésy (création de zones diverses et abrogation d'une zone de développement 4B protégée) pour le site central des organisations internationales (« le Jardin des Nations »)

parcelles situées plus à l'écart de l'avenue Louis-Casaï (front arrière), il y a la nécessité de discuter et de continuer ce processus participatif pour arriver à quelque chose de bien. La commissaire PDC a montré que, même en zone ordinaire, il est possible de parvenir, par le biais de conventions et sur une base volontaire, à développer rapidement les projets de construction tout en impliquant les propriétaires.

La proposition du PLR place la commissaire (UDC) dans l'embarras. Elle rappelle avoir proposé en vain au DALE une solution consistant à déclasser l'ensemble du périmètre en zone de développement mais en limitant le PLQ aux parcelles situées en front de rue de l'avenue Louis-Casaï. Toutefois, elle est séduite par la possibilité offerte par la zone ordinaire de laisser les propriétaires vendre leurs terrains sans limite de prix. Cela permettra peut-être, selon elle, de construire plus rapidement, mais elle n'est pas sûre qu'il serait possible de construire avec davantage de cohérence.

Un commissaire (V) est surpris des propos tenus par le commissaire PLR. Il pensait que ce parti soumettrait ses propositions à la Commission. Il constate pourtant que le commissaire PLR attend que le Département fasse le travail à sa place. Il met en exergue les incongruités juridiques de la modification proposée et déjà relevées par le Département. Ce commissaire doute que le déclassement en zone ordinaire puisse accélérer la réalisation du périmètre. Et quand bien même, il craint que la densité en pâtisse. Pour le surplus, il interpelle le Département sur la faisabilité de la proposition esquissée par la commissaire (PDC).

Le DALE précise tout d'abord que, avec un indice d'utilisation du sol (IUS) de 1,2, le périmètre compterait près de 1'500 logements, dont 900 d'ici à 2030. La proposition de la commissaire UDC aurait pour inconvénient de nécessiter une reprise de la procédure *ab initio*, au moins pour la partie du périmètre située en zone ordinaire.

Fort de ces explications, le commissaire (V) juge que la proposition UDC serait la meilleure solution

Une commissaire (S) relève que la politique des autres villes suisses est difficilement comparable à la situation genevoise. En effet, des municipalités comme Zurich ont mis l'accent sur le logement non-spéculatif comme la coopérative d'habitation. Elle souhaite apporter aux commissaires un éclairage nourri de son expérience de conseillère municipale à Chêne-Bougeries. Cette commune a tenté à plusieurs reprises de construire des logements en zone ordinaire. Chaque tentative s'est soldée par un échec. La Commune étant contrainte de suivre les souhaits du promoteurs, les équipements et infrastructures publics en ont pâti.

Concernant le projet du Conseil d'Etat de construire des immeubles élevés le long de l'avenue Louis-Casaï, elle y souscrit pleinement, évoquant l'exemple de l'Ensemble résidentiel de la Gradelle qui satisfait les habitants. Les immeubles d'enceinte préservent les résidents des nuisances liées au trafic motorisé et protègent l'espace vert qu'entourent ces bâtiments. Cette commissaire (S) est en revanche convaincue que le déclassement en zone de développement s'impose pour lutter contre la pénurie de logements.

Un commissaire (PLR) trouve que la discussion est utile à sa compréhension de ce dossier. Il remercie l'administration pour le travail effectué et interroge le Département sur les compétences respectives du Grand Conseil et du Conseil d'Etat en matière de déclassement. Le même commissaire (PLR) réitère sa demande de voir l'administration conseiller le groupe PLR pour parvenir à modifier le projet de loi 10843. Il sollicite du Département une feuille de route pour lui permettre d'atteindre son objectif de déclassement en zone ordinaire.

Un commissaire (S) exprime à nouveau son agacement d'être pris en otage par le groupe PLR. Il considère que la Commission doit débattre d'amendements précis et non tenter de cerner et de mettre en forme la volonté politique du PLR. Il estime qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat et à l'administration de se venir à la rescousse d'un groupe politique incapable de formuler ses intentions.

Concernant les déclarations de la commissaire (UDC), le commissaire (S) constate que le groupe UDC s'est toujours et systématiquement opposé au déclassement des terrains situés en zone villa. La commissaire (UDC) a fait, à de répétées reprises, l'éloge de la villa qu'elle pare de toutes les vertus, notamment environnementales. Ce commissaire (S) s'étonne du discours du groupe UDC qui délaisse ces oripeaux dès lors le propriétaire de villa pourrait vendre son bien sans limitation de prix. Il s'agit d'une volte-face qui laisse songeur quant aux convictions de ce groupe politique.

Et ce commissaire (S) de poursuivre en rappelant que le Conseil fédéral est clair sur le fait qu'il n'acceptera pas le PDCant sans que le canton densifie sa zone villa. Ce projet de déclassement a valeur de symbole puisqu'il s'agit du premier périmètre d'importance traité depuis le début de la législature et l'adoption du PDCant. Il y a donc un risque majeur que les velléités de la majorité PLR porte atteinte à la réalisation du PDCant et au développement futur du canton.

Un commissaire (MCG) constate que l'on ne construit pas assez à Genève et pas assez vite. La proposition qui sera concrétisée par un amendement permet d'explorer une piste avec davantage de liberté et moins d'Etat. C'est,

selon lui, la piste à suivre pour construire plus vite et davantage de logements.

M. Hodggers observe que ce débat met en jeu une question générale, soit la remise en cause de la pratique actuelle de déclassement en zone de développement et un cas concret. Il pense qu'il faut séparer les débats. Autant sur le cadre général, il considère que le débat doit être mené. En effet, cette pratique mérite d'être réfléchie, ce qu'il a commencé à faire avec le tableau comparatif présenté aujourd'hui. M. Hodggers n'a d'ailleurs aucun tabou à parler de la zone ordinaire. Il n'entend cependant pas que cette discussion sonne le glas d'un projet de déclassement lancé il y a plus de dix ans, après trois ans de travaux parlementaires. Il considère que le choix de la majorité politique menée par le PLR pose un problème de crédibilité pour nos institutions. Il juge inopportun le renvoi en commission décidé lors de la séance plénière du 16 mai 2014. En matière d'aménagement du territoire, il est essentiel que le Parlement fasse preuve de constance et juge que les demandes de renvoi en commission de projet de déclassement participent à ralentir le processus de planification et, partant, la réalisation de logements.

M. Hodggers revient au débat entre zone ordinaire et zone de développement. En zone ordinaire, il y a certes plus de liberté pour les propriétaires. Cependant les désavantages sont multiples, notamment l'absence de répartition des droits à bâtir, l'absence de densité minimale, l'absence de LUP, l'absence de taxes d'équipement et l'absence de mécanisme de lutte contre la thésaurisation des logements en propriété par étage. A ce propos, M. Hodggers rappelle que le Parlement a voté récemment une modification de la LGZD (art. 5) pour refuser que quelques promoteurs distribuent à leurs proches ou gardent pour eux les logements dont les prix sont contrôlés. En zone ordinaire cette loi ne s'appliquerait pas. Quant aux avantages, M. Hodggers note que les commissaires PLR et MCG en avancent deux, soit la possibilité de construire vite et mieux. L'absence de plan financier contrôlé par l'Etat permettrait peut-être d'accélérer les opérations. Mais à quel prix ? Le PLR a prétendu que le marché serait à même de remplir la même fonction que la LGZD sur ce périmètre. Avec la tendance baissière du marché de l'immobilier de 4 % à 6 %, il est difficile de prétendre que le plafond de 1'000 francs par mètre carré soit de nature à dissuader les propriétaires de vendre leurs parcelles, aux Corbillettes. En conséquence, les arguments des commissaires PLR, MCG, UDC et PDC ne tiennent pas. Il en irait sans doute différemment si ce projet de loi concernait un périmètre à Cologny. M. Hodggers souhaite également discuter du témoignage de la commissaire (PDC). Il constate que le périmètre pris en exemple concernait 3 propriétaires uniquement alors que 225 propriétaires sont concernés aux

Corbillettes. La situation n'est donc en rien comparable. Il considère en effet que, pour des périmètres aussi petits que celui mentionnée par la commissaire (PDC), il serait inopportun de dessiner un PLQ. La durée nécessaire à la réalisation d'un PLQ dépend principalement du nombre de propriétaires concernés par un projet de déclassement. Si le secteur concerné par ce projet de loi était déclassé en zone ordinaire, les premières opérations se feraient sans doute plus vite. Cela aurait toutefois pour conséquence que les immeubles réalisés seraient plus petits et moins denses. Elaborer une vision d'ensemble d'un secteur prend nécessairement plus de temps, mais permet une plus forte densité et une plus grande cohérence urbanistique et architecturale. M. Hodgers est d'avis que la mutation territoriale commencerait plus vite, mais qu'elle finirait aussi plus tard. En effet, le PL 10843 porte sur un quartier que ses habitants ne sont pas disposés à voir évoluer. Ceux-ci bloqueront donc la construction de nouveaux logements supplémentaires et, ni l'État, ni la commune ne pourraient y remédier si le Parlement suivait la proposition du PLR. Ceci aurait pour conséquence une densification partielle qui se ferait sur 50 ans. L'argument de la rapidité est donc erroné.

M. Hodgers souhaite discuter la question de la qualité avancée par les tenants de la zone ordinaire. Il entend bien l'idéologique du moins d'État qui le sous-tend. Cependant, moins d'État ne signifie pas plus de qualité. Il rappelle aux commissaires que la question de la qualité fut au cœur du projet de loi 11305 concernant la réforme des PLQ. Cette dernière est aujourd'hui en passe d'aboutir. Un déclassement en zone ordinaire priverait les urbanistes de ce nouvel instrument et des mécanismes de participation des habitants que le projet de loi institue. Par ailleurs, la zone ordinaire ne permettrait pas de dépasser les contraintes liées au morcèlement du foncier dans ce secteur. De même, l'absence de PLQ n'autoriserait pas de cession gratuite et de dérogations aux gabarits prévus dans la LCI. Ce sont des éléments qui font penser que la forme urbaine finale ne sera pas celle espérée par le PLR.

M. Hodgers considère qu'il faut choisir le bon type de zone en fonction des caractéristiques du périmètre en cause. Il met également en garde la majorité PLR, MCG, UDC et PDC sur la portée symbolique du choix qu'elle préconise. Il s'agit d'éviter de donner comme signal aux habitants des zones villa que le Parlement est une voie de recours efficace pour empêcher la mutation de leur périmètre.

M. Hodgers informe les commissaires que le Département entend mener les modifications de zone prévues dans le PDCant en appliquant la LGZD. Concernant le PL 10843, M. Hodgers relève que la modification proposée par le PLR nécessiterait de reprendre la procédure *ab initio* (enquête technique,

enquête publique, etc.). Pendant ce temps, M. Hodgers ne voit pas l'intérêt pour le Conseil d'Etat de maintenir un processus participatif avec les habitants alors que le régime de zone envisagé par le PLR exclurait toute possibilité d'intervention de l'Etat et de la commune de Vernier. Si le Grand Conseil décidait du déclassement en zone ordinaire, par le biais d'une motion, l'Etat n'interviendrait plus dans le développement de ce secteur. Il se bornerait à appliquer la loi.

M. Hodgers conclut en appelant les commissaires à soutenir le PL 10843 tel que proposé par le Conseil d'Etat et tel que l'avait fait la Commission d'aménagement en décembre 2012.

Un commissaire (V) salue l'approche de M. Hodgers. Il est également d'avis que le PL 10843 doit être adopté en l'état. A défaut, des années de travail seraient perdues. Il s'étonne de la position exprimée par le commissaire (MCG) qui prétend qu'il serait possible d'amender le projet de loi sans devoir effectuer une nouvelle enquête publique notamment.

Le commissaire PLR a pris note de la position du Département qui considère que la zone de développement est l'instrument adéquat pour ce secteur. Il ne s'estime pas responsable du retard pris dans le traitement de ce projet de loi puisque, depuis le dépôt du rapport en 2013, le Conseil d'Etat n'a pas jugé utile de solliciter son traitement en urgence par le Grand Conseil. Pour le surplus, le commissaire (PLR) demeure convaincu que ce périmètre doit être déclassé en zone ordinaire. Cette dernière ne doit pas être tentée dans des périmètres plus petites, dans des communes plus riches, parce qu'il y aura des oppositions plus massives. Le commissaire (PLR) précise que l'objectif poursuivi par le PLR est d'apporter une solution à la durée de réalisation des PLQ et à la qualité des nouveaux quartiers.

Concernant sa demande au Département, ce commissaire (PLR) a pris acte que M. Hodgers ne souhaite pas venir en aide au PLR en lui proposant une feuille de route pour le déclassement en zone ordinaire du secteur des Corbillettes. Le groupe PLR se chargera donc de le faire lui-même, mais le regrette. Il affirme cependant que cette modification et les procédures qu'elle nécessiterait ne dureraient certainement pas plusieurs années, mais 3 à 6 mois supplémentaires. Ce commissaire (PLR) souhaite qu'il soit relevé que certains commissaires ont affirmé que le rôle de l'administration n'est pas de répondre aux demandes des députés.

Le commissaire (PLR) répond à la commissaire (UDC) qui proposait de ne densifier qu'une partie du secteur concerné par ce projet de loi. Le PLR ne soutiendra pas cette proposition et considère que tout le périmètre doit être déclassé.

Une commissaire (UDC) indique que, selon elle, 3 possibilités s'offrent à la Commission :

- refuser le PL 10843 tel qu'il est présenté aujourd'hui ;
- refuser le PL 10843 en demandant au Département qu'il propose un nouveau projet de loi avec un déclassement en zone ordinaire ;
- soutenir la proposition UDC et amender le PL 10843 actuel pour que le déclassement en zone de développement ne s'applique qu'à une partie du périmètre, selon un plan annexé.

La proposition du groupe UDC n'entraînerait pas un renoncement à la zone de développement. De même, le périmètre resterait identique, mais le PLQ ne s'appliquerait qu'à une partie du secteur pour l'instant. La commissaire (UDC) souhaite entendre la commune de Vernier et l'association des propriétaires sur ces 3 possibilités.

Un commissaire (S) répond au député PLR concernant les tâches que les députés peuvent demander à l'administration. Sa critique ne portait pas sur la considération que le groupe PLR voue au Département, mais sur le fait que la majorité PLR et MCG ait renvoyé le projet de loi en commission en prétendant disposer de solutions pour résoudre les oppositions des propriétaires. Or, de l'aveu des commissaires PLR, il n'en est rien puisque les ces derniers en sont réduits à tenter de quémander de l'aide au Département. C'est cette démarche qu'il condamnait.

Ce commissaire (S) critique l'approche de la majorité PLR et MCG qui souhaitent faire du PL 10843 une sorte de loi expérimentale. En effet, même s'il a pu lire que Monsieur Hodggers s'était laissé séduire par les sirènes de l'autorégulation du marché immobilier - ce qui est une erreur économique démontrée par la pratique - il précise que la pénurie de logement appelle une réelle efficacité des pouvoirs publics. Le régime de la zone de développement est le fruit de plusieurs décennies d'expérience. Il permet de répondre à l'impératif de créer des logements qui correspondent à la capacité financière de la majorité des habitants du canton. Cette question a été escamotée par la majorité PLR et MCG qui limite son examen du PL 10843 à la manière de satisfaire les propriétaires de villa pour les amener à vendre au plus vite. Pour le PLR et le MCG, peu importe ce que l'on construit. Pourtant, lors du débat concernant le PL 11141, l'UDC avait eu l'honnêteté de dire que les PPE répondaient au besoin de 15 % de la population qui avait les moyens de se les payer.

M. Hodggers répond au commissaire (S) que Mme Doris Leuthard est claire sur les exigences des autorités fédérales concernant la mise en œuvre du PDCant. Toutefois, dans le cas discuté aujourd'hui, la sous-densification

au sens où l'entend le Conseil fédéral n'est pas à craindre puisque les parcelles sont occupées par des villas et que le PL 10843 prévoit une zone 3.

Le commissaire (PLR) justifie sa demande au Département en arguant du fait que le processus initiée par le PLR est une nouveauté. C'est en effet, la première fois qu'un processus de ce type est engagé avec une demande de modification de zone alors qu'une procédure de déclassement est en passe d'aboutir. Ainsi, ce commissaire (PLR) souhaite connaître la procédure pour passer de l'un à l'autre. Si la note du Département consistait à indiquer que la méthode est celle usuellement pratiquée, le groupe PLR s'en satisferait.

Le DALE indique qu'une question similaire avait été débattue lors du traitement du PL 10635. Il renvoie le groupe PLR au rapport relatif à cette loi.

Un commissaire (PLR) relève que, à teneur de l'art. 16 al. 6 LaLAT, le Grand Conseil décide, lorsqu'il modifie un projet de loi de déclassement, des étapes à reprendre dans la procédure. Il ne s'agit donc pas de redéposer un projet de loi.

Le Département confirme cette lecture mais précise que la nature des étapes de la procédure à entreprendre est fonction de l'ampleur de la modification adoptée.

Un commissaire (S) met en garde le PLR et précise que, si ce groupe ou le MCG n'entendent pas soumettre leurs propositions d'amendement prochainement, il sollicitera le vote de la Commission sur ce projet de loi.

Audition de M. Yvan Rochat, Conseiller administratif de la Ville de Vernier

M. Rochat indique que le Conseil administratif de la commune de Vernier n'est pas favorable à un déclassement en zone ordinaire de ce secteur. La Commune souhaite le maintien de la zone de développement 3, conformément au plan directeur cantonal et à la volonté du conseil municipal. Elle est convaincue qu'une zone ordinaire ne permettrait pas de répondre aux besoins de la population de Vernier. M. Rochat rappelle que le secteur des Corbillettes est déjà largement urbanisé. Il mentionne notamment les Avanchets, les projets d'urbanisation du secteur de Mervelet ainsi que le développement du quartier de l'Étang. Il mentionne aussi les zones villas situées à Cointrin, au Grand-Saconnex à Meyrin ou à Vernier. Il rappelle que le périmètre est à proximité d'importantes infrastructures de transport comme l'aéroport et l'autoroute. Par ailleurs, les organisations internationales se situent non loin. En somme, énormément de choses bougent et sont en train de se décider sur ce secteur. M. Rochat mentionne à cet égard les travaux en

cours dans le cadre du grand projet Vernier-Meyrin-Aéroport. Il rappelle que la commune verra se créer plusieurs nouveaux quartiers tel celui de l'Etang qui doit accueillir 1 000 logements d'ici 2020. Vernier est donc soucieux d'assurer un développement organisé de son territoire. La zone de développement 3 est à cet égard le meilleur instrument qui soit.

M. Rochat indique qu'au début des années 2000, la commune avait refusé un déclassement dans ce périmètre. Ce refus a été levé en 2007 avec l'adoption du plan directeur communal qui prévoit un déclassement limité le long de l'avenue Louis-Casaï. Face à la volonté du canton d'aller au-delà de ce plan, le conseil administratif a voulu préciser qu'il convenait de réaliser du « sur-mesure » pour parvenir à faire évoluer ce secteur. Par exemple, la mutation ne doit pas forcément avoir lieu en un bloc. De ce fait, la commune a soutenu le processus participatif engagé par le canton avec les propriétaires concernés. Celui-là a montré qu'il y avait des personnes qui voulaient continuer à vivre dans leur villa, mais que d'autres qui étaient intéressées à la mutation, tandis que d'autres encore étaient hésitants. La situation est donc complexe, et l'opposition n'est pas totale. Vu ce contexte, il conviendra d'inscrire le secteur des Corbillettes en cohérence avec les autres quartiers de la commune. Un travail important devra être effectué concernant les espaces publics.

M. Rochat poursuit en précisant que la commune entend veiller à rétablir une mixité de logements prévoyant que l'habitat coopératif puisse côtoyer le logement social, mais aussi la PPE et le loyer libre. Ces considérations conduisent les autorités de Vernier à plaider en faveur d'une zone de développement 3. De plus, une telle zone permettrait à la commune d'être partie prenante de son développement, grâce à la taxe d'équipement ou au droit de préemption. Ceci ne serait pas possible en zone ordinaire qui ne permet pas de répondre aux problèmes auxquels la commune est confrontée.

Un commissaire (PLR) réagit et indique ne pas penser que la zone ordinaire aurait des conséquences fâcheuses sur le développement de Vernier. Au contraire, il lui semble que la zone ordinaire pourrait être une bonne manière d'atteindre l'objectif poursuivi par la commune, à savoir celui de rééquilibrer la typologie des logements qu'elle accueille, notamment en produisant plus de logements en PPE. Selon ce commissaire (PLR), la zone ordinaire permettrait plus de variété dans le bâti et donc d'obtenir quelque chose d'un peu différent de ce qu'il se construit sur en zone de développement.

M. Rochat est d'avis que si la zone ordinaire a été laissée de côté durant tant d'années, c'est en raison de la pression sur le foncier et l'immobilier. En effet, la zone de développement est indispensable pour permette aux genevois

d'accéder à un logement, quel qu'en soit le type. M. Rochat indique que la zone de développement ne constitue pas un handicap pour les communes. Par ailleurs, il précise que plusieurs projets de développement sont en cours à Vernier, projets faisant la part belle à la PPE (jusqu'à 70%). Le rééquilibrage évoqué va donc bon train. A cet égard, M. Rochat cite notamment les nouveaux quartiers de Gordon-Bennett et de la Concorde.

M. Rochat ne partage pas l'avis du commissaire (PLR) selon lequel la zone ordinaire favoriserait la classe moyenne. Il explique que la différence de prix des logements en location en zone ordinaire et en zone de développement est importante. M. Rochat considère qu'avec la zone ordinaire, une hausse importante des prix des logements serait inévitable et ne résoudrait pas les problèmes de la commune. Il relève cependant, pour répondre à une question du commissaire (PLR), qu'il ne dispose d'aucun d'exemple de parcelles déclassées à Vernier en zone ordinaire 3.

Un commissaire (PLR) relève que M. Rochat a évoqué la taxe d'équipement. Il demande quelles infrastructures la commune entend financer avec cette taxe. Il s'interroge également sur les moyens de financement envisagés pour aménager les espaces publics. Il réagit pour le surplus aux remarques faites concernant le développement de Vernier. Selon lui, certains élus de la commune insistent régulièrement sur le fait que le canton lui imposerait d'accueillir des installations qui nuiraient à la qualité de vie de ses habitants. Il juge que le déclassement en zone ordinaire, accompagné d'un PLQ au sens de la LExt serait à même de veiller au respect des intérêts de Vernier qui pourrait ainsi participer à la réalisation de ce secteur. Ce commissaire (PLR) achève son propos en mettant en avant la préoccupation des propriétaires des villas concernés par le PL 10843 qui seraient lésés par les mécanismes de contrôle prévus par la LGZD. Il souhaite entendre le magistrat communal sur la manière dont il entend protéger cette catégorie d'administrés.

Concernant les infrastructures et les espaces publics, M. Rochat précise que le débat sur ce quartier porte aujourd'hui sur la modification de zone et peut s'appuyer sur un processus qui s'est développé lentement. L'image et l'organisation du quartier ne sont pas encore définies clairement. Néanmoins, des voies de communication sont à prévoir, ainsi que la gestion des déchets. La localisation des espaces publics autour des immeubles doit être décidée, afin de déterminer par exemple où passeront les vélos ou les voitures. Sur toutes ces questions, la commune doit avoir son mot à dire. Quant au financement de ces infrastructures, il se fera par la taxe d'équipement prévue pour la zone de développement. M. Rochat cite les espaces publics du quartier Gordon-Bennett qui ont été financés par ce biais. M. Rochat précise

en outre que, concernant les résistances évoquées par le commissaire (PLR), elles concernent des situations particulières qui contraignent la commune à créer du logement à proximité d'une citerne ou d'une voie ferrée où sont stockés, respectivement transitent, des produits dangereux. D'autre part, durant de plusieurs années, aucune réflexion n'a été menée sur la nécessité d'une mixité sociale au sein de la commune. Par ailleurs, si un PLQ devait être élaboré en zone ordinaire par des privés, la commune serait naturellement désireuse de prendre part à son élaboration. Quant à la question de la défense des intérêts des propriétaires des villas du secteur des Corbillettes, M. Rochat se réfère à la pétition que ces administrés ont signée et qui admet un déclassement en zone de développement 3, mais sur une partie seulement du périmètre. La question du contrôle des plans financiers pas évoquée dans la pétition et n'est pas rédhibitoire pour bon nombre de propriétaires. Pour résoudre le problème du relogement de ces personnes, il est possible d'imaginer, comme cela a été le cas notamment à Jean-Simonet, que les propriétaires participent à la promotion. M. Rochat reconnaît qu'il s'agit là d'une démarche complexe, mais la commune veille à offrir cette possibilité aux propriétaires qui le souhaitent.

La commissaire (UDC) rappelle aux députés qu'elle est conseillère municipale à Vernier et qu'elle soutient la position de la commune qui consiste à développer le front de rue de l'avenue Louis-Casaï, tout en laissant le processus de mutation se développer à un rythme raisonnable à l'arrière, conformément au plan directeur communal. Elle pose toutefois 3 questions à l'invité, mais aussi au Département. Premièrement, elle comprend que, avec la zone ordinaire, le dépôt d'un nouveau projet de loi serait nécessaire ainsi qu'une nouvelle procédure de mise à l'enquête. Elle s'interroge sur la durée d'une telle démarche. Elle relève que cette modification mettrait un terme au processus participatif mis en place par la commune avec les propriétaires concernés. Troisièmement, elle se demande si la zone de développement 3 ne permettrait pas, en assurant une meilleure densité, de compenser pour les propriétaires la perte d'une partie des attentes pécuniaires attendues par les propriétaires des villas.

Concernant l'abandon du processus participatif, M. Rochat répond qu'il s'agirait d'un préjudice sérieux. Il n'a en effet pas été aisé de convaincre les propriétaires de discuter du développement de leur quartier et de la nécessité pour les collectivités publiques de réaliser le PDCant. Un important travail d'information a été fait pour que les propriétaires participent à la promotion. Ces discussions ont aujourd'hui fait leur chemin auprès des habitants. Une rupture de ce processus participatif mettrait à mal tout le travail qui a été fait et figerait le front.

Le Département répond à la question posée par la commissaire (UDC) qui lui apparaît centrale. Il confirme que, en zone ordinaire, le morcellement de l'urbanisme est inévitable et limite le potentiel constructible. Ce risque peut certes être anticipé par des conventions conclues entre propriétaires. Cependant, dans le cas d'espèce, ces derniers sont si nombreux qu'un immense travail de concertation serait nécessaire pour parvenir à garantir un même nombre de droits à bâtir qu'en zone de développement. De plus, ce travail de concertation et de négociation ne pourrait être mené par l'Etat puisqu'il n'a pas de compétence de planification en zone ordinaire. Quant à la question de la durée du processus proposée par le groupe PLR, le DALE indique qu'un projet de loi de modification de zones fait en général l'objet d'un traitement qui dure un peu plus de 2 ans. Puisque certains éléments techniques seraient ici déjà connus, il n'est pas exclu que ce processus puisse être raccourci, mais pas en-deçà de 18 mois.

Une commissaire (PDC) précise que la taxe d'équipement ne sert pas à financer les parcs publics ou les poubelles enterrées, mais seulement les voies de communication. Elle demande ensuite si la concertation avec les habitants a eu lieu pour l'entier du périmètre.

M. Rochat répond que face à la volonté du Conseil d'Etat de déclasser l'ensemble de la zone, la commune a décidé de travailler avec les propriétaires concernés par ce déclassement. La municipalité a donc collaboré avec l'Association des intérêts des habitants du chemin des Corbillettes. Les réflexions ont principalement porté sur un déclassement le long de l'avenue Louis-Casaï, comme le prévoit le plan directeur communal.

Un commissaire (MCG) soutient que Vernier a en suffisamment fait en termes de logement social. De ce fait, la zone ordinaire lui paraît parfaitement adaptée pour ce périmètre. D'abord parce qu'elle n'aurait pas d'incidence sur les prix de vente des terrains. Ce commissaire (MCG) considère que les prix seraient cependant conformes à ceux pratiqués par l'Office du logement. Il soutient que la zone ordinaire permet de construire bien plus rapidement. Il demande ensuite au conseiller administratif de le renseigner sur le nombre contentieux concernant des arriérés de loyer pour des logements en zone de développement à Vernier. Il soupçonne ce taux d'être particulièrement élevé et indique qu'une zone libre permettrait aux bailleurs de s'y soustraire.

M. Rochat répond qu'il n'a pas de données statistiques à sa disposition, mais assure que la fondation des maisons communales de Vernier, dont les immeubles sont tous en zone de développement, n'a quasiment aucun contentieux. M. Rochat profite de cette occasion pour indiquer que la zone de développement ne doit pas être assimilée à des espaces de pauvreté. Au contraire, la zone de développement assure une bonne mixité sociale.

Un commissaire (PLR) ne craint pas que le déclassement en zone ordinaire aboutisse à une explosion des prix et à une faible densité en logements. Il rappelle, que dans d'autres cantons, le système de contrôle prévu par la LGZD n'existe pas. Selon lui, on n'y observe pas pour autant une sous-densification.

M. Hodgers rappelle, concernant la densité que sans PLQ, il n'est pas possible de déroger au gabarit. Avec la zone de développement, le Conseil d'Etat pourrait adopter le PLQ qu'il a déjà envisagé et concentrer les logements le long de l'avenue Louis-Casaï. Les parcelles situées en arrière de ce front de rue seraient ainsi déchargées, tout en assurant une densité importante sur l'ensemble du périmètre. La zone ordinaire rendrait très difficile de parvenir à un tel résultat dans la mesure où il conviendrait de convaincre une à une les personnes réfractaires. Or, bon nombre de celles-ci sont attachées à leur quartier et à leur mode d'habitat et n'abandonneront pas leurs villas même avec un prix du terrain plus élevé, étant précisé que ce prix peut varier du simple au triple selon le régime de zone applicable.

Audition de Mme Elisabeth Jobin-Sanglard de l'Association des Intérêts des habitants du chemin des Corbilletes

Mme Jobin-Sanglard donne lecture aux commissaires d'une lettre rédigée par l'association dont elle est membre :

« Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de l'aménagement,

Notre comité AICC, qui s'est réuni dernièrement, remercie les députés d'avoir demandé le renvoi en Commission de l'aménagement du Grand Conseil pour y étudier la possibilité que le PL 10843 soit voté en zone ordinaire.

Je vous présente en deux mots, à la nouvelle composition de la Commission, notre association AICC, association des Intérêts des habitants du Chemin des Corbilletes et alentours (ces derniers mots ont été ajoutés à notre titre lors de notre dernière AG AICC d'avril 2014, car de nos membres habitent aussi sur des chemins adjacents au chemin des Corbilletes). Elle est agréée comme association communale au Grand-Saconnex et à Vernier.

Vous pouvez voir l'historique de notre association, ses actions, ses statuts, sur notre site internet.

Elle a été fondée 1987, au moment de la réfection du chemin des Corbilletes, (qui n'avait subi aucune amélioration depuis très longtemps, alors qu'une servitude d'entretien du chemin existait). Ce chemin était

extrêmement dangereux, tant que personne ne s'y risquait à pied ! Sans trottoirs, avec une bande herbeuse. Les bordiers ont prôné plus de sécurisation, que le projet de la commune du Grand-Saconnex présentait, suite aux deux graves accidents, le premier, en 1980, d'un enfant renversé sur le passage piéton, toujours existant, avant le giratoire actuel, situé entre le chemin des Coudriers, le chemin des Corbillettes et l'avenue Trembley, le second, celui d'un unijambiste perdant en scooter son unique jambe à l'endroit du giratoire actuel. Nous avons eu l'écoute du conseiller d'Etat de l'époque, M. Grobet, et d'un ingénieur, excellent, maintenant décédé, M. Herrera, avec les conseils d'une spécialiste en mobilité de l'EPFL. Toutes nos demandes après moult négociations ont été prises en compte, et le premier giratoire, alors que les mentalités n'y étaient pas habituées, accepté à cause du dernier accident survenu. Depuis, à notre connaissance, il n'y eut plus d'accident sur le chemin qui est visuellement comme un toboggan, comme le montre une illustration de présentation sur notre site www.aicc.ch.

Notre chemin se situe à la limite des communes du Grand-Saconnex, de Vernier, de Meyrin, et touche à son début le territoire de la Ville de Genève ! C'est pourquoi notre association entretient des contacts avec les autorités de toutes ces communes en fonction des besoins et demandes de nos membres, qui sont dans 3 communes différentes.

Selon ses statuts, notre association (sans but lucratif, confessionnellement et politiquement neutres) a pour buts :

- de contribuer au bien-être des habitants du chemin des Corbillettes et des habitants des abords de ce chemin, de favoriser leurs relations mutuelles et de favoriser également le développement harmonieux du chemin;*
- de représenter ses membres devant toutes les autorités compétentes;*
- et de représenter, si nécessaire, les intérêts de ses membres devant les Tribunaux en interjetant tous recours utiles contre des décisions administratives ou autres qui ne donneraient pas satisfaction aux habitants du chemin.*

Son comité peut représenter l'association.

Aujourd'hui, je vous fais part de la volonté unanime des membres du comité AICC, qui s'est réuni depuis le renvoi du PL à votre Commission.

AICC est également membre de FLAGS, la fédération des associations de quartier du Grand-Saconnex, avec lesquelles nous dialoguons sur des problématiques que nous avons en commun, et partenaire de Pic-Vert-ASSPROP.

Même si la majorité des propriétaires du périmètre du PL 10843, sont pour la plupart membres de notre association, les 240 ne le sont pas tous ! Ils désirent garder la zone villa, ne souhaitent pas vendre leur maison, et veulent y vivre le plus longtemps possible, ou la donner héritage à leurs enfants ; ils seraient cependant soulagés de voir qu'avec la zone ordinaire, s'il y avait expropriation, leur 2^e pilier ne fonderait pas, à l'avantage d'autres citoyens, qui viendraient habiter avec l'aide de l'Etat sur leur propriété !

Nous avons appris que la Commune de Vernier devrait en 2017 revoir son plan directeur de 2007, qui fut une des bases de la défense des intérêts de nos membres, ce qui provoque donc un changement dans notre défense, ne pouvant plus nous appuyer sur le plan directeur de la commune qui va se conformer au plan directeur cantonal de 2030.

Dans ce contexte, il est préférable que la zone ordinaire soit envisagée, même si les propriétaires pour l'instant n'ont pas le désir de vendre, mais plutôt, certains, depuis leur venue aux ateliers participatifs organisés par M. Antonio Hodgers, envisagent s'il ne restait que cette solution, d'être eux-mêmes promoteurs, en se réunissant pour fonder des coopératives d'habitation avec l'aide logistique des présidents des coopératives rencontrés lors des ateliers.

Déjà en zone villa on peut construire avec Minergie des immeubles de 4 étages, ce qui s'est bâti dernièrement proche du périmètre sur la commune du Grand-Saconnex. A ce moment-là, les servitudes anciennes et les 85 perpétuelles, établies en 2001, soit au total ~ 300 servitudes comptabilisées par HKD géomatique, sur mandat de l'Etat, doivent être renégociées ! Pour la plupart il s'agit de restriction de droit à bâtir, de rez+1 étage+comble, qui vont presque jusqu'à l'aéroport, à la suite du chemin des Corbillettes et du chemin du Jonc.

Ces servitudes sont de droit privé et se négocient entre propriétaires. Elles sont inscrites au registre foncier et dépendent de la parcelle et non du propriétaire.

Nos membres veulent défendre le maintien de villas qui jouent un rôle important pour la qualité de vie dans notre quartier. Nous souhaitons une mixité d'habitations dans notre secteur, et non pas des quartiers composés uniquement d'immeubles, ce qui conduirait dans ce secteur à une zone "ghetto", trop dense. Nous apprécions de vivre dans une mixité sociale, architecturale, environnementale, et aimerions léguer cette qualité à nos enfants.

Les propriétaires du périmètre du PL 10843 sont des personnes de la petite classe moyenne. Si vous venez visiter notre quartier, vous ne verrez

aucun signe extérieur de richesse, par exemple seulement des voitures typiques de la petite classe moyenne pour ceux qui en possèdent. La plupart ont hérité de leur famille ces maisons qui furent souvent construites par les mains des premiers propriétaires, et souvent ce sont des familles entières qui se sont cotisées pour permettre à leur enfant d'acquérir leur maison. Je puis vous donner en exemple mon propre cas, moi qui n'habite pas le périmètre, et ne suis que la voisine de celui-ci, n'ayant aucun intérêt financier au vote d'une zone ou d'une autre.

Sans fonds propre à l'achat de ma maison, ce fut la propriétaire, elle-même qui nous prêta le quart de la somme, et les deux familles, parents et sœurs, qui nous fournirent les fonds propres. Comme tous mes voisins, les vacances, les sorties au restaurant ou au cinéma, théâtre, étaient alors hors de notre portée financière, mais nous nous sentions quand même intégrés à la culture grâce à l'arrivée de la télévision ! Si je vous exprime ces détails, que vous trouvez peut-être superflus, c'est justement pour vous démontrer l'attachement des propriétaires, certains depuis plusieurs générations, qui connaissent les sacrifices pour obtenir la qualité de vie qu'ils n'ont pas trouvée alors qu'ils étaient mal-logés comme locataires, ou alors, ayant grimpé l'échelle sociale, trop taxés comme aux Avanchets, quand leur salaire n'était plus compatible avec leur logement HLM, et qui sont venus s'établir dans les villas jumelées, maintenant cibles du changement de zone !

Notre quartier est entouré de plusieurs grands ensembles de logement, comme les Avanchets, le Pommier, la Tour, proche des centres commerciaux de Balexert, de la Tourelle, de Budé et de Blandonnet, des cycles des Coudriers et de Budé, du CEC André-Chavanne, de l'Ecole Henry-Dunant, de l'Ecole primaire des Crêts, des Maisons de retraite de la Ville de Genève, des maison de retraite des Résidence Trembley et Colladon, de la Clinique Jolimont, du Centre de requérants de Saconnex, de la mosquée du chemin Colladon, de deux églises et un temple, de la Maison des parlementaires européens, de multiples missions, Tadjikistan, Vietnam, Madagascar, Australie, Japon, (deux ambassadeurs résident sur le périmètre, celui de Palestine et celui du Vietnam), des organisations internationales, de Palexpo, de l'Arena, de la gare de l'Aéroport, de l'Aéroport, d'un casino, d'immeubles de bureaux, de l'autoroute.

Bref, nous vivons dans un secteur du canton qui a généreusement partagé son territoire pour contribuer au développement du canton et qui a accepté d'en subir une part des nuisances (trafic intense, bruit, pollution, perte de vue...). Notre association ne s'est par exemple pas opposée à l'installation toujours provisoire d'un centre de requérants d'asile, sur le chemin des Coudriers voisin. Au contraire, nous avons fait bon accueil à ces nouveaux

voisins et entretenons régulièrement des contacts avec la direction du centre de requérants de Saconnex, pour assurer une bonne cohabitation et le cas échéant, régler des problèmes ponctuels de nuisances. Nous allons inaugurer ces prochains jours, la buvette qui est en train d'être montée, ce jour, sur la place des Marronniers, à côté du CEC André Chavanne, et nous inaugurerons en même temps, les engins de fitness extérieurs, offerts par un donateur anonyme, déjà posés la semaine dernière près du terrain multisports pour essayer d'assurer la sécurisation du parc André Chavanne, notamment contre le deal. Ces actions furent conseillées par les policiers venus aux réunions des responsables des entités du quartier sous la bannière de FLAGS, dont AICC fait partie. FLAGS vient de participer au concours NATURE EN VILLE pour la réalisation de jardins potagers urbaines-migrants –habitants, avec l'aide d'EPER, www.eper.ch, l'Entraide protestante, et la Fondation genevoise des jardins familiaux, www.fgjf.ch. C'est le Service des parcs du Grand-Saconnex qui fut notre premier conseiller. Si nous ne gagnons pas le concours, nous chercherons un financement de manière professionnelle.

Ceci pour vous prouver que la mission de notre association est d'œuvrer pour la qualité de vie de tous dans notre quartier. Et cette défense est partagée par tous nos membres que nous mettons en pratique aujourd'hui, en répondant à votre invitation à l'audition d'AICC par votre commission ».

Un commissaire (PLR) se réfère à cette déclaration et comprend que l'association considère que la possibilité pour ses membres de devenir promoteurs, respectivement de discuter entre eux, sera plus facile en zone ordinaire.

Mme Jobin-Sanglard acquiesce. Elle rappelle que GENEVE AEROPORT impose déjà une limite des gabarits qui ne permet pas une densité importante dans le haut du secteur. Dans le bas de ce dernier, au niveau des Avanchets, c'est toutefois possible. Par ailleurs, les habitants de ce périmètre sont très solidaires entre eux et estiment qu'ils auraient beaucoup à perdre avec un déclassement en zone de développement.

Un commissaire (S) se réfère également à la prise de position de l'association et qui donne à penser que cette dernière pourrait accepter le déclassement partiel en zone de développement.

Mme Jobin-Sanglard répond qu'un changement de tactique a été opéré. Le plan directeur communal étant en cours de modification, il est apparu illusoire de chercher à garder la zone villa à l'arrière des parcelles situées le long de l'avenue Louis-Casaï. L'association a dans un premier temps cherché à défendre la zone villa. Elle a ensuite accepté le déclassement en zone 3 le

long de l'avenue Louis-Casaï avec le maintien de la zone villas à l'arrière. Elle souhaite désormais que la densification se fasse en zone ordinaire pour toutes les parcelles.

Ce commissaire (S) demande si les propriétaires des parcelles situées le long de l'avenue Louis-Casaï ont été consultés par l'association.

Mme Jobin-Sanglard répond que le délai fixé pour la présente audition était trop court pour convoquer 240 personnes en une assemblée générale. La position qui vient d'être communiquée aux commissaires concernant une préférence pour la zone ordinaire est celle du comité de l'association qui s'est réuni à cet effet. Certains propriétaires ont toutefois été consultés à ce propos, de manière informelle, lors de la fête des voisins. Ces propriétaires veulent avant tout conserver villas et sont opposés à tout déclassement. Cependant, ils sont déjà plus ouverts qu'auparavant vu les perspectives de gains que leur offrirait le régime de la zone ordinaire. Peut-être qu'avec du temps, ils pourraient admettre de céder leurs villas, mais ce n'est pas encore le cas.

Une commissaire (UDC) remercie l'invitée d'avoir mené cette consultation. Elle estime que les villas jouent un rôle important dans la qualité de vie en permettant d'éviter des quartiers composés uniquement d'immeubles. Elle se demande toutefois en quoi un déclassement en zone ordinaire permettrait le maintien des villas.

Mme Jobin-Sanglard répond que le déclassement en zone ordinaire permettrait aux propriétaires qui souhaitent conserver leurs villas de le faire. En zone ordinaire, l'Etat ne pourrait pas les contraindre à construire.

M. Hodgers comprend que certains propriétaires souhaitent un déclassement en zone ordinaire pour maintenir leurs attentes de prévoyance professionnelle. Le prix du marché serait donc, selon ces propriétaires, plus élevé que celui que l'Etat permet de répercuter sur les futurs habitants. Il demande à quel prix l'association estime que les parcelles de ce secteur pourraient se vendre, sans contrôle de l'Etat.

Mme Jobin-Sanglard répond que l'an dernier, pour des villas jumelées, le prix du terrain s'est élevé à CHF 1'560 par mètre carré, montant auquel s'est ajouté le prix de la maison.

M. Hodgers demande si la majorité des propriétaires accepterait de vendre ou de réaliser leur bien si l'Etat admettait un prix de vente de CHF 1'500 par mètre carré.

Mme Jobin-Sanglard répond que certains propriétaires veulent conserver leurs villas jusqu'à la fin de leurs jours puis la léguer à leurs enfants. Ces personnes ne vendront donc pas. D'autres souhaitent densifier leurs parcelles, tout en la maintenant en zone villa, puisque cela est désormais plus aisé.

Mme Jobin-Sanglard relève que beaucoup de villas jumelées ont été construites depuis 1996. Ces constructions ont pris fin depuis la décision du Conseil d'Etat d'imposer des mesures conservatoires.

Un commissaire (PLR) présume l'association et les propriétaires comprennent que le déclassement aura lieu malgré leur opposition. Le PDCant exige toutefois que les déclassements soient suivis de mesures de compensation et d'accompagnement. Il se demande si certaines pistes ont déjà été envisagées. Il aimerait savoir, par exemple, si des propriétaires souhaitent échanger leur terrain contre un ou plusieurs appartements, ou si ces personnes accepteraient de déménager dans un autre secteur situé en zone ordinaire.

Mme Jobin-Sanglard indique que lors de la première réunion qui a été faite avec la commune, M. Rochat avait évoqué la possibilité d'offrir aux propriétaires des villas situées sur un autre quartier. Après être allé voir le quartier en question, personne ne voulait s'y installer dans la mesure où le quartier était mal arborisé. Ces propriétaires apprécient les arbres qui les entourent. Ils n'ont donc pas envie de se déplacer dans un quartier peu végétalisé. Quant aux compensations financières, Mme Jobin-Sanglard indique qu'aucune explication claire n'a été fournie aux propriétaires. Ces derniers ne peuvent donc que difficilement se forger un avis à ce propos.

Un commissaire (MCG) comprend parfaitement qu'à CHF 1'000.- par mètre carré, personne n'accepte de vendre. Or, à CHF 1'560.- ou au prix du marché, certains propriétaires pourraient être tentés moyennant quelques arrangements annexes. On pourrait ainsi construire.

Mme Jobin-Sanglard précise que cela dépend des propriétaires.

Une commissaire (S) interroge Mme Jobin-Sanglard sur le nombre de parcelles grevées de servitudes.

Mme Jobin-Sanglard répond que le recensement effectué par l'Etat avait permis d'en dénombrier 340. L'association ne les connaît pas toutes mais, avant l'enquête publique, elle avait compté plus d'une centaine de servitudes perpétuelles, d'une dizaine de servitudes d'une durée de 30 ans et d'autres de quelques années. L'association a pu constater que ces servitudes étaient organisées comme un jeu d'échec.

Audition de Me François Bellanger

Me Bellanger répond d'abord aux questions qui lui sont parvenues par courrier, puis répondra dans un second temps aux questions des députés présents. Une première question concernait la procédure en cas de

modification d'un projet de loi de déclassement par le Grand Conseil. Si la loi est très précise quant à l'adoption d'un projet de loi ou encore au traitement d'une opposition d'une commune, elle ne dit rien sur la procédure à suivre dans le cas d'une modification d'une partie d'un projet par une commission parlementaire. Me Bellanger indique que deux hypothèses sont à envisager. La première serait celle où le Grand Conseil veut faire une modification mineure, qui ne nécessite pas une nouvelle l'enquête publique. Dans cette hypothèse, on peut admettre que le Grand Conseil puisse modifier puis adopter la loi amendé. En revanche, si le Grand Conseil fait une modification d'une certain importance, qui nécessite de reprendre le processus ordinaire (enquête publique, préavis communal et phase d'adoption) il faut alors considérer deux sous-possibilités : la première serait d'admettre que dès l'instant où le Grand Conseil est saisi et décide d'une modification, il provoque automatiquement le renvoi du projet au Conseil d'Etat qui est obligé de le remettre à l'enquête publique et de suivre une nouvelle fois le cursus. La seconde serait que le Grand Conseil refuse le projet de loi et adopte simultanément une motion invitant le Conseil d'Etat à préparer un nouveau projet.

Concernant l'importance de l'amendement qui nécessiterait une nouvelle mise à l'enquête publique, Me Bellanger est d'avis que si les limites de zones ne sont pas modifiées, mais que l'amendement ne concerne que le type de zone, il ne devrait pas être nécessaire de refaire tout le processus en partant de l'avant-projet de loi. Me Bellanger ne garantit cependant pas cette solution car elle n'a jamais été tentée auparavant. Il considère toutefois que, dans un tel cas de figure, il serait possible d'admettre que la décision du Grand Conseil puisse justifier un renvoi en enquête publique et une reprise de la procédure à ce stade-là, sans avoir à passer par la motion. En effet, avec la motion prévue à l'art. 15A al. 5 LaLAT, le Parlement demande au gouvernement cantonal de préparer un nouveau projet de loi.

En tout état de cause, Me Bellanger souligne que les commissaires ont mis le doigt sur un point qui n'est pas réglé par la législation en vigueur et qui mériterait de l'être. Il ne lui semble pas non plus que la question ait été examinée par les tribunaux. Par ailleurs, il précise que si la procédure qu'il mentionne était suivie, à savoir que le projet repasse à l'enquête publique, à la consultation communale et à la phase d'opposition, il ne verrait comment les droits des citoyens seraient lésés, dès lors que les limites de zone resteraient les mêmes. Il note que seule la nature de la zone serait différente, mais que le type resterait le même puisqu'il s'agirait toujours d'une zone 3. La modification du régime de zone n'aurait donc aucune conséquence sur la hauteur des bâtiments.

Une autre question qui a été posée concernait la possibilité de réaliser un PLQ en zone ordinaire. L'art. 3 LExt l'autorise. De cette première question découle celle de savoir si on peut imposer un PLQ en zone ordinaire. Me Bellanger estime que cela est possible selon l'art. 16 al. 1 let. a) LCI qui permet de soumettre une autorisation de construire à l'adoption préalable d'un PLQ. Le mécanisme est toutefois différent de celui prévu par la LGZD.

Me Bellanger aborde ensuite la question de la levée des servitudes croisées en zone ordinaire. Il déclare que c'est également possible. L'art. 7 LExt stipule, tout comme l'art. 6A LGZD, que l'Etat peut exproprier les servitudes si un PLQ en force prévoit au moins 60% de logements sociaux.

La dernière question est celle des différences entre la zone de développement et la zone ordinaire. Me Bellanger présente les éléments qui lui paraissent les plus importants. Le régime de la zone de développement est un processus planifié de production de logements. L'Etat dispose de la possibilité d'imposer un certain nombre de solutions considérées comme étant d'intérêt public. De son côté, le système de la zone ordinaire est un système d'économie « libre » où il n'y a pas de contrôle de l'Etat sur les prix, le type de logements et des quotas minimaux de logements sociaux. Dans les limites de l'affectation de la zone et des modes d'implantation des bâtiments prévus par les PLQ, la liberté y est quasi-complète. Pour le surplus, Me Bellanger observe que l'art. 3 LExt concernant le contenu des PLQ est quasi identique à ce que prévoit la LGZD, exception faite de la destination des bâtiments, la LExt ne contenant pas de *ratio* pour la réalisation de logements sociaux. Me Bellanger mentionne également que la taxe d'équipement est due pour les secteurs situés en zone de développement, mais pas pour celles en zone ordinaire.

Un commissaire (S) se réfère à l'art. 2A LGZD sur les indices de densité. Bien que le champ d'application de la LGZD soit limité aux zones de développement, il demande s'il serait possible d'introduire - dans l'hypothèse où le projet de loi était modifié dans le sens voulu par la majorité PLR et MCG - un amendement prévoyant un indice de densité minimale.

Me Bellanger répond que, techniquement, cela ne serait pas impossible. Le législateur est souverain et s'il souhaite déroger à une loi qui pose une règle en adoptant une loi spéciale du même rang, il peut le faire. Le parallélisme des formes serait respecté. L'exemple typique est le secteur PAV, pour lequel le législateur a adopté une loi spécifique dans laquelle il a prévu des principes d'aménagement du territoire. Cela étant, Me Bellanger trouverait regrettable que l'on prenne l'habitude de faire des zones sur-mesure.

Une commissaire (S) comprend que la zone ordinaire et la zone de développement permettent toutes les deux de construire la même quantité de logements, mais que la construction de logements sociaux est plus facile en zone de développement qu'en zone ordinaire. Elle se demande si les citoyens ne devraient pas se considérer lésés par un changement de la nature de la zone préconisée par le PLR et le MCG.

Me Bellanger précise les explications qu'il a données. Vu le caractère important du changement, il considère que faudrait reprendre la procédure au stade de l'enquête publique avec toutes les étapes qui s'ensuivent. Eu égard au droit fédéral et au niveau d'exigence que fixe le droit d'être entendu, Me Bellanger pense que cette procédure s'impose. La question de savoir si l'une ou l'autre des zones produira plus de logements est une question d'opportunité politique et non pas juridique. Me Bellanger ne pense cependant pas qu'on puisse affirmer, sans analyse approfondie, que l'une des zones permet de créer plus de logements que l'autre. Il nuance toutefois son propos puisque la zone de développement contient des exigences de densité minimale. La zone ordinaire ne prévoit rien de tel. Me Bellanger considère qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à inscrire une telle densité dans un projet de loi de déclassement en zone ordinaire. Cela étant, en cas de litige sur la densité, en zone ordinaire, il n'y a pas de disposition légale permettant de justifier la densité minimale. Sur ce point, Me Bellanger poursuit en invoquant le PDCant qui prévoit qu'il faut densifier là où cela est possible. Il s'agit d'une concrétisation d'un intérêt public que l'Etat peut poursuivre, même en zone ordinaire.

Un commissaire (PLR) pense que la zone ordinaire n'a jamais été expérimentée dans un périmètre de cette taille. Il lui semble qu'en zone ordinaire, l'Etat ne va pas intervenir. La dynamique qui va s'installer est que les promoteurs vont approcher les propriétaires qui ne seront jamais contraints de vendre. Ces derniers ne céderont leur maison que s'ils sont approchés par des promoteurs qui leur donnent soit des moyens de rester dans la zone, soit de toucher suffisamment d'argent pour déménager.

Une commissaire (PDC) sollicite des informations complémentaires sur la possibilité d'imposer un PLQ en zone ordinaire.

Me Bellanger estime que la dimension du périmètre en cause justifierait l'adoption d'un PLQ. Il explique que la LExt, contrairement à la LGZD, ne subordonne pas la délivrance de l'autorisation de construire à l'adoption préalable d'un PLQ. L'art. 16 al. 1 LCI permet cependant à l'Etat de subordonner l'autorisation à l'existence d'un PLQ lorsque cela est nécessaire. L'art. 13B LaLAT aboutirait également au même résultat et permettrait l'Etat

à bloquer l'autorisation jusqu'à l'adoption d'une mesure d'aménagement telle qu'un PLQ.

Un commissaire (PLR) comprend que l'Etat pourrait déclasser en zone ordinaire en maintenant une partie du processus planifié actuel. Le PLQ existerait, mais sans le contrôle des prix, le *ratio* de logements sociaux et la nécessité de réaliser des logements qui répondent au besoin prépondérant de la population. En somme, l'Etat ne déciderait uniquement l'organisation territoriale.

Me Bellanger confirme qu'en abandonnant le régime de la zone de développement, l'art. 5 LGZD qui permet à l'Etat de déterminer le type, la quantité, la typologie et l'organisation des logements ne s'appliquerait pas. Le régime fixant des *ratio* minimaux de logements sociaux et le contrôle des prix ne s'appliquerait pas. En revanche, la répartition des droits à bâtir serait déterminée par le PLQ.

Concernant le temps que prendrait la mise en œuvre de la procédure qui serait nécessaire si l'amendement PLR devait être adopté, Me Bellanger explique que l'enquête publique dure 30 jours, le préavis communal dure 60 jours et le délai d'opposition est de 30 jours, étant rappelé que les conseils municipaux et administratifs ne siègent d'ordinaire pas en juillet et en août. Entre ces différentes étapes, le Département a la maîtrise de la procédure. D'ordinaire, la procédure dure entre 15 jours et une année.

Un commissaire (PLR) se demande si la suppression des servitudes croisées ne pourrait pas faire l'objet de discussions entre les promoteurs et les propriétaires.

Me Bellanger répond que cela dépend de nombreux paramètres. Il indique que parfois, les servitudes croisées sont créées uniquement dans le but de s'armer contre les promoteurs. Il est donc difficile de se prononcer sans connaître la manière dont les servitudes ont été faites et leur finalité. Me Bellanger précise que peu de servitudes ont été expropriées dans le passé. Mais les choses commencent à changer et avoir une incidence sur les plans financiers des immeubles à construire, puisque l'expropriation n'est possible que pour réaliser 60% de logements sociaux.

Une commissaire (UDC) précise que son amendement s'inspire de la solution retenue pour le PL 10502 concernant le jardin des Nations. Il ne s'agissait pas de modifier le périmètre à déclasser, mais d'adopter un nouveau plan spécifiant les parcelles sur lesquelles la modification de zone devait dans un premier temps s'appliquer.

Un commissaire (V) précise que la technique utilisée avec le PL 10502 avait permis de rendre caducs les oppositions et de faciliter le vote du projet.

Il n'y avait pas eu besoin de procéder à une nouvelle enquête publique, puisque rien de ce qui avait été préalablement décidé n'était remis en cause.

Me Bellanger voit une différence entre les deux situations évoquées. Dans l'amendement annoncé par le groupe UDC pour le PL 10843, le déclassement d'une partie du périmètre serait prévu, l'arrière du périmètre devenant une sorte de zone réservée ou de zone d'attente. En d'autres termes, les parcelles situées en retrait de l'avenue Louis-Casaï seraient affectées en quelques sortes à une zone d'aménagement différé. Cela s'apparente à un changement de régime juridique qui paraît aussi important qu'un changement de type de zone. Le processus complet devrait donc être repris.

Me Bellanger comprend plutôt la proposition de l'UDC comme une volonté de déclasser en zone de développement tout le périmètre et de préciser que, pour une partie de celui-ci, le Conseil d'Etat se chargera plus tard de sa réalisation. Si cette lecture est correcte, une zone spécifique serait créée, même s'il ne s'agit pas d'une zone bien définie dans la loi.

Le Département précise que la proposition de l'UDC s'inspire également d'un autre projet de loi. L'idée sous-jacente à l'amendement UDC serait qu'une partie du plan, celle qui est au front de rue, serait adoptée dans l'immédiat. Cette modification n'entraînerait pas problème de procédure. Le Grand Conseil a en effet toujours pu réduire la taille du périmètre prévu dans un plan. Le déclassement de la deuxième partie du périmètre serait soit considérée comme refusé, soit comme en attente. Dans cette dernière hypothèse, la zone aurait le même statut qu'aujourd'hui. En somme, ce serait comme si le Grand Conseil laissait le projet suspendu durant quelques années. Dans ce cas, les terrains feraient l'objet d'un projet de déclassement non abouti et les parcelles demeureraient en zone villas. Ainsi, il ne serait pas nécessaire de recommencer la procédure, car les parcelles en question auraient déjà fait l'objet d'un plan ayant respecté toutes les étapes de la procédure.

Concernant ces zones d'aménagement différé, une commissaire (S) demande ce qu'il faudrait faire pour les rendre constructibles dans l'avenir.

Le Département lui indique qu'il conviendrait de soumettre le déclassement au Grand Conseil, mais sans devoir reprendre les étapes préalables du processus.

Une commissaire (S) commente l'exemple de la Gradelle où un tel procédé a été utilisé. Au moment où la commune a voulu construire, les habitants ont fait recours et gagné la procédure devant les tribunaux.

Déclaration du DALE et prise de position des groupes

M. Hodgers invite les commissaires à ne pas voter les amendements proposés par le PLR et par l'UDC. Les modifications sont une menace pour ce projet qui a déjà été voté en commission en décembre 2012 et qui est aujourd'hui à bout touchant. Politiquement, le Grand Conseil donnerait un signal désastreux. De plus, comme l'a indiqué Me Bellanger, il faudrait reprendre la procédure, ce qui retarderait d'autant la réalisation de ce quartier. Si l'option d'un déclassement en zone ordinaire devait toutefois être choisie par une majorité de commissaires, le Département demanderait qu'une motion soit adoptée par le Parlement.

M. Hodgers précise que le périmètre des Corbillettes est de grande taille et compte beaucoup de propriétaires. Un déclassement en zone ordinaire rendrait la concrétisation du projet quasi impossible. Il se réfère en outre à l'intervention de Mme Jobin-Sanglard qui a indiqué que, pour un grand nombre de propriétaires, le problème n'était pas le prix et que ces derniers entendaient pouvoir conserver leurs villas, y finir leurs jours et les céder à leurs enfants. Pour poursuivre cet objectif, les propriétaires ont créé un nombre conséquent de servitudes croisées et d'obstacles que la zone ordinaire ne permettrait pas de lever aisément.

Le Président décide de soumettre à la commission d'abord l'amendement PLR, ensuite celui proposé par l'UDC.

Un commissaire (PLR) aimerait rappeler quelques points qui ont été soulevés lors des débats. La personne qui s'est exprimée au nom des propriétaires, Mme Jobin-Sanglard, était favorable à la zone ordinaire, à défaut de pouvoir maintenir la zone villa. Selon ce commissaire, la protection de la propriété privée est un principe cardinal qui doit guider le travail du Parlement. Il faut en outre rappeler que Me Bellanger a clarifié plusieurs questions de procédure qui préoccupaient le groupe PLR. Il a précisé que, en cas d'acceptation de l'amendement PLR, *« [...] il ne devrait pas être nécessaire de refaire tout le processus en partant de l'avant-projet. Me Bellanger ne garantit pas la solution car elle n'a jamais été testée, mais il pense tout de même que dans un tel cas de figure, on peut admettre que la décision du Grand Conseil provoque un renvoi en enquête publique et une reprise de la procédure à ce stade-là, sans avoir à passer par la motion. »* Il a également ajouté : *« Par ailleurs, Me Bellanger précise que si la procédure qu'il mentionne était suivie, à savoir que le projet repassait au stade de l'enquête publique, à la consultation communale et à la phase d'opposition, il ne verrait pas en quoi les droits des citoyens seraient lésés, dès lors que les limites de zone sont les mêmes. »*

Concernant la durée de la procédure, Me Bellanger a affirmé que *« l'enquête publique dure 30 jours, le préavis communal dure 60 jours, et le délai d'opposition est de 30 jours »*. Entre ces différentes étapes, le Département maîtrise la procédure. Il lui appartiendrait donc d'agir au plus vite. Ce dernier considère également qu'un déclassement en zone ordinaire raccourcirait le temps nécessaire à la réalisation de bâtiments, même si, à terme, les constructions prendraient plus de temps.

Concernant la différence entre la zone ordinaire et celle de développement, ce commissaire (PLR) renvoie les commissaires à l'avis de Me Bellanger : *« Me Bellanger indique qu'il y a énormément de différences entre ces zones, mais qu'il va tenter de les synthétiser et de présenter les éléments qui lui paraissent être les plus importants. Le régime de la zone de développement est un régime où l'Etat contrôle tout. Il s'agit donc d'un processus économique planifié de la production de logements, avec un contrôle quasi-intégral du processus par l'Etat, qui dispose de la possibilité d'imposer un certain nombre de solutions qui sont considérées par ce dernier comme étant d'intérêt public. De son côté, le système de la zone ordinaire est un système d'économie « libre » où il n'y a plus de contrôle de l'Etat au niveau des prix, des types de production de logements, ou des quotas minimaux de logements sociaux. Dans les limites de l'affectation de la zone et des modes d'implantation des bâtiments prévus par les PLQ, la liberté y est quasi-complète. Cette différence majeure entre les deux zones constitue la raison principale pour laquelle ces dernières années, les zones qui ont été créées pour construire des logements l'ont été sous le régime de la zone de développement, l'Etat voulant se garantir la possibilité de contrôler le processus. »*

Ce commissaire (PLR) observe que certains prétendent que le nombre de logement serait moindre en cas d'acceptation de l'amendement PLR. Me Bellanger a pourtant affirmé à ce propos que : *« La question de savoir si l'une ou l'autre des zones produira plus de logements relève d'une approche politique, non pas juridique. Les règles de construction, en termes de quantité, sont les mêmes pour les deux zones. [...] En somme, Me Bellanger ne pense pas qu'on puisse affirmer factuellement et sans analyse approfondie, que l'une des zones crée plus de logements que l'autre. »*. Grâce au PDCant, il serait possible d'imposer des densités minimales également en zone ordinaire.

Ce commissaire (PLR) estime en revanche que l'amendement proposé par le groupe UDC est peu praticable. Il en veut pour preuve les échanges intervenus entre Me Bellanger et le DALE. Me Bellanger avait de grands

doutes concernant la validité de la procédure que nécessiterait l'adoption d'un tel amendement.

Ce commissaire (PLR) rappelle que le renvoi en commission de ce projet de loi avait été accepté par une large majorité du Grand Conseil. Ce secteur se prête particulièrement bien à un déclassement en zone ordinaire, car la question de la mixité sociale se pose réellement à Vernier. En effet, la zone ordinaire permettrait, selon le PLR, de répondre au besoin de la classe moyenne. De plus, la zone de développement n'a pas fait ses preuves durant les dernières décennies. Il n'y a en effet pas eu de véritables succès urbanistiques, tant quantitativement et de qualitativement. Le PLR souhaite qu'une expérience soit menée dans ce secteur. En outre, l'amendement du PLR, s'il était accepté, devrait être compris comme une instruction donnée au Département. Il rappelle que la majorité du Parlement qui était en faveur du renvoi en commission ne va pas fondamentalement changer d'avis au vu des auditions qui ont été faites sur le PL 10843. Ce commissaire (PLR) n'hésitera donc pas à renvoyer ce projet de loi une nouvelle fois en commission si son amendement était refusé par une majorité de commissaires. Il considère qu'il ne s'agirait pas là d'une obstruction de la part du PLR qui ne nuirait donc pas à la construction de logements. Il rappelle à cet égard que, de toute façon, seules quelques dizaines de logements pourraient être créés durant cette législature sur ce périmètre. Cependant, la pire solution pour le PLR serait de séparer le terrain en deux, comme le propose l'UDC. S'il faut choisir entre cette solution et le déclassement en zone de développement de tout le périmètre, le PLR choisira la deuxième alternative. Le PLR est, certes, désireux de tenter des expériences en matière d'aménagement du territoire, mais il refuse de réaliser ce genre de découpages en micro-parcelles. Le PLR combattra donc avec fermeté l'amendement de l'UDC.

Une commissaire (UDC) remarque que le PLR, tout en se déclarant à l'écoute des propriétaires, préfère la zone de développement à la solution qu'elle préconise. Selon elle, le PLR ainsi refuse de laisser se poursuivre le processus participatif déjà en cours. Elle estime que les propriétaires servent de prétexte politique au PLR. Elle rappelle que son amendement respecte pleinement la volonté des autorités municipales, ainsi que l'a précisé M. Rochat lors de son audition : *« M. Rochat indique qu'au début des années 2000, la commune avait déjà initialement refusé un déclassement. Une modification de ce refus a lieu en 2007 via le plan directeur communal, lequel accepte un déclassement sur le front de route de l'avenue Louis-Casaï. Face à la volonté du canton d'aller de l'avant, le conseil administratif a donc voulu signifier qu'il allait falloir travailler avec une certaine subtilité et une certaine habileté pour faire muter ce secteur-là. Par exemple, la mutation ne*

doit pas forcément avoir lieu en un bloc. De ce fait, la commune a poussé pour que des processus participatifs soient engagés par le canton avec les propriétaires dans ce secteur. [...] Concernant l'abandon du processus participatif, M. RoCHAT répond qu'il s'agirait là d'un gros gâchis. »

La commissaire (UDC) commente son amendement qui consiste à tenir compte du processus de concertation mené avec les propriétaires, en procédant par étapes. Elle relève pour le surplus que le commissaire (PLR) a soigneusement sélectionné les déclarations de Me Bellanger pour soutenir son argumentation. Elle se permet toutefois de citer à son tour l'avocat pour défendre la position de son groupe parlementaire : *« Me Bellanger précise les explications qu'il a données. Vu le caractère important du changement de la nature de la zone, Me Bellanger considère que celui-ci implique de reprendre la procédure au stade de l'enquête publique avec toutes les étapes qui s'ensuivent. Eu égard au droit fédéral et au niveau d'exigence que fixe le droit d'être entendu, Me Bellanger pense que cette procédure s'impose. »*

Cette commissaire (UDC) reconnaît que la procédure qui découlerait de son amendement n'a que rarement été pratiquée jusqu'à présent. Elle rappelle qu'elle a toutefois déjà servi pour le PL 10502 sans que cela génère des difficultés. Le Département l'a d'ailleurs relevé : *« L'idée de l'amendement est de dire qu'une partie du plan, celle qui est au front de rue, est adoptée dans l'immédiat. [...] il ne s'agit pas de dire que la deuxième partie du plan est abandonnée, mais qu'elle est simplement suspendue et que la commission risque d'y revenir. De ce point de vue, il n'y a pas besoin de recommencer la procédure car les territoires en question ont fait l'objet d'un plan qui a suivi toute la procédure. »* Me Bellanger a répondu à cela en indiquant qu'il *« n'avait pas saisi le texte de cette façon. Si c'est bien comme ça qu'il faut le comprendre, Me Bellanger rejoint l'analyse de M. Pauli. A cet égard, quelques précisions pourraient être apportées dans l'exposé des motifs. »* La commissaire (UDC) souhaite que cette remarque figure dans le rapport de majorité.

Une commissaire (PDC) se déclare convaincue qu'un déclassement en zone ordinaire permettrait de gagner du temps en favorisant l'adhésion des propriétaires au projet. Elle rappelle qu'un déclassement en zone ordinaire avait été effectué à Vandoeuvres, il y a quelques années. Elle ne voit pas pourquoi il ne serait pas possible d'agir de même à Vernier.

Un commissaire (S) juge que l'amendement du PLR représente un dangereux précédent qui pourrait nuire à la réalisation du PDCant. Il instituerait une inégalité de traitement entre propriétaires de villa que l'Etat ne parviendrait pas à justifier. Ce commissaire rappelle avoir amplement exposé les raisons pour lesquelles les Socialistes ne peuvent pas soutenir un

déclassement en zone ordinaire qui sonnerait le glas de toute politique sociale du logement et nuirait gravement à la lutte contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière. Il constate que le PLR souhaite mener ses expériences sur le dos des locataires et des futurs habitants.

Le Président donne lecture des amendements des groupes PLR et UDC et propose de les soumettre au vote en deuxième débat.

Un commissaire (S) remarque qu'il faudrait modifier la mention « *modifié le 16 septembre 2010* » dans les amendements du PLR et de l'UDC.

Le Département remarque quant à lui que la mention « *Le plan sera également à modifier en ce sens* » de ce même amendement ne fait juridiquement pas sens. Il suffirait simplement de changer le numéro du plan (29172B-540) et de le dater du jour du vote en commission.

Le commissaire (PLR) accepte ces changements formels.

Le commissaire (S) se demande comment traiter les oppositions dans le projet de loi, dans l'hypothèse où l'amendement du PLR était accepté. Il ne voudrait pas que l'amendement PLR, bien qu'il ne le soutienne pas, permette de fonder un recours.

Le Département considère que l'amendement du PLR entraînerait une nouvelle enquête publique et que de nouvelles oppositions pourraient être faites. Il considère par ailleurs que le Grand Conseil ne pourrait pas voter le projet de loi 10843 avec l'amendement du PLR puisqu'elle ne respecterait plus le cadre légal. Certes le groupe PLR est d'avis que l'acceptation de son amendement par la commission vaudrait mandat pour le Conseil d'Etat de réaliser un nouveau projet de loi conforme à la volonté de la majorité des commissaires. Le Département est cependant d'un avis différent et n'entend pas participer à cette démarche sans que la loi l'y contraigne. Dès lors, il conviendrait que le Grand Conseil adopte une motion qui exigerait du Conseil d'Etat que le déclassement de ce périmètre soit proposé sous forme de loi dont le contenu serait conforme aux exigences du PLR.

Traitement des oppositions

A la forme

Par divers courriers séparés dont les dates s'échelonnent entre le 21 août et le 15 septembre 2011, Mmes et MM. Pavol Vojtyla, Daniel et Josette Bertossa, Priska Arrigoni, Jorge et Karen (-Mugnier) Krepelka, Robert, Christopher et Sonnia Strub, Lino et Natalina Calderoli, Rénald Grivel, Romane Lanier, Tom et Hee-Sook (-Lee) Dahl-Hansen, Lorenzo et Maria Reza, Etienne et Florence Henry, Tony et Adriana Bonnici, Jacques et Marina Braun, Ferid et Zina Ben-Ali, Tuan-Dung et Chi-Lan (-Dam) Nguyen, Sonia Giroud, José et Atsuko (-Kojima) Gonzalez, Habib et Dalila Hamou, Manuel et Karine Ben, Monique Othenin-Girard, Rocco et Monique Salcuni, Claire-Lise Quadir, Bogumila Teresa Banaszak, Fat-Chun et Swee Leng Leung Ki, Salvatore et Anna Cantiello, Eric et Evelyne Fornasari, Patrick et Nicole Benziger, Jean-François Perret, Boris Rachkov, Catharina Van der Meer (-Koopman), Rafiek et Mervatte El Shanawani, Giuseppe et Mattiuccella Giachino, Christèle Pianfetti, René et Yvette Roth, Erich et Catherine Vassen, Jean-Luc Dubey, Alphonse Dussex et Mireille Bertrand, Jean-Claude et Anne Monney, Vladimir Andonovski, Jean-Pierre Heche, Carla Gabbi, Paolo Mazzolini, Alfonso Saenz De Cabezón, José et Maria Gomez, Guy Lecoultre, Giacomo et Roseline Barchietto, Lucien et Christiane Del Pietro, Ernst et Angela Herger, Arturo et Brigitte Veiga, Laurence Barchietto, Didier Lavanchy, Paolo Moroni, Didier Sauteur, Roger Rey, James Kibata et Irène Nungari Muchira, Mario et Maria Isabel Lanzillotta, Mohammad et Nasira Majeed, Alain Cauwerts, Georges Galley, Roger Kiene, Sonia et Mourad Ben Chaâbane, Mohammed et Razia Sultana Yasseen, Quoc Phu Antoine et Kim Phung Trinh, Serguei Tchelnokov et Sabina Tchelnokova, Suman et Renuka Rathod, Kok Cheng et Sheila Mary Tan, Shamim Ahmad et Zaitoon Qazi, Riccardo Scollo et Laura Fagnani, Claude et Béatrice Baechler, Cédric et Anne-Marie Vuignier, Aamir Saeed, Juan Manuel Morales et Ana Rodrigo Navarro, Lawrence Emler, Massimiliano Brezzi, Duilio Bertolotti, Rita Strub, Marc-Antoine et Odile Fournier, Bart Slager et Lisette van den Boogaard, Sandra Coram-Mekkey, Kapparath Muraleedharan, Jeanne Hrdina, Abdesselem Sediri, Joël et Monique Yeramian, Joëlle Stoudmann, Raouf et Anissa (-El Mahjoub) Bader, Gilles et Jacques Dafflon, Simone Bohner Dafflon, Sadek Ishuayed, Robert Dicker, Luc et Anne Apothéloz, Adrian et Olga Griffiths, Danielle Ansari, Gérard Lecoultre, Bernard Helfer, Jean et Carmen Friedli, Valérie et Clément Lichtenauer, ainsi que Angela Meijer et Thomas Ganiatsos ont déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan n° 29172A-540, visé à l'article 1.

Par lettre datée du 5 septembre 2011, la Fédération réunissant les associations de quartier du Grand-Saconnex et environs (FLAGS) a déclaré former opposition contre le présent projet.

Par courrier daté du 12 septembre 2011, la commune de Vernier, représentée par Me David Lachat, avocat, a également déclaré former opposition contre ce même projet.

Par lettre datée du 14 septembre 2011, l'Association des intérêts du chemin des Corbillettes, et non l'Association des intérêts des habitants du chemin des Corbillettes et alentours, comme l'indique à tort l'opposition, contrairement aux statuts de l'association, ainsi que Mmes et MM. Elisabeth Jobin-Sanglard, Jean-Pierre Jobin, Ezio Arrigoni, Fathi et Irène (-Felchlin) Ben Chaâbane, Lucilla Dell'Abate, Brigitte Fischer, François Giroud, Ruth Giroud, Pierre Hulliger, Manuel Gonzalez, Monique Yvonne Lanier (-Thévoz), Anne Marie Denise Noirfalise, Nadine Josette Nussbaum, Ann-Lise Wanner, Ricardo Pascual, Christine Theiler, René et Marie-Jesus Soncini, Claude et Odile Stefanopulos, Raymond Dussex, Francine Dussex, Mady Lachaux, Francine Zigrand, Salim Kiwirra, Alain et Claudia Schudel, tous représentés par Me Michel Schmidt, avocat, ont déclaré former opposition contre ce même projet. Certains des opposants représentés par Me Schmidt ont également fait opposition à titre individuel.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT⁵, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication. Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut être admise qu'à la condition expresse que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan n° 29172A-540, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

⁵ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

L'art. 33 al. 3 let. a LAT⁶ prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral. Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés⁷.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire⁸. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir⁹ et ¹⁰.

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

⁶ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

⁷ ATF 104 I b 245

⁸ ATF 124 II 293 cons. 3b p. 304; 121 II 39 cons. 2c/aa p. 43, 171 cons. 2b p. 174; 120 Ib 48 cons. 2a p. 51, 379 cons. 4b p. 386 et les arrêts cités

⁹ ATF 120 Ib 431 cons. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

¹⁰ Cf. ATF 1P.70/2005 du 22.04.2005, cons. 3.2

susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux^{11 et 12}. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, les conditions d'un recours corporatif sont en effet au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; et enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir¹³.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts¹⁴.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹⁵. Pour qu'un voisin soit touché plus que quiconque, la réalisation du projet litigieux doit lui causer personnellement un préjudice de fait en raison, par exemple, des nuisances provoquées par l'exploitation¹⁶. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹⁷ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹⁸) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁹.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte une construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire²⁰. S'agissant de la qualité pour recourir contre un plan localisé de quartier (ci-après PLQ), le Tribunal administratif a jugé qu'une distance de l'ordre de 80 à 225 m par rapport au projet litigieux

¹¹ ATF du 11.02.2004, Pic-Vert, Association Genevoise pour la Protection des Villas et de leur Environnement c/ DAEL, Tribunal administratif Genève, Ville de Carouge

¹² ATF 1C_317/2009 du 15.01.2010

¹³ ATA/713/2011 du 22.11.2011

¹⁴ ATA S. du 27.06.2000, B.-M. du 31.03.1998

¹⁵ ATF 112 Ib 170 cons. 5b, p. 174

¹⁶ ATF 110 Ib 398 cons. 1b, p. 400

¹⁷ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943

¹⁸ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁹ ATF 119 Ib 179 cons. 1c p. 183

²⁰ ATA N. K. du 24.06.1997; ATA T. du 29.03.1993

permettait encore de confirmer la présence d'un intérêt digne de protection au regard de la loi et de la jurisprudence²¹. Il a en revanche dénié cette qualité à des personnes domiciliées à une distance de plus de 300 m d'un projet de plan localisé agricole²² ou encore de 450 m d'un projet de stade de football²³.

A la lumière de ces principes, il ne fait pas de doute que la qualité pour agir de la commune de Vernier doit être admise.

Il en va de même pour Mmes et MM. Pavol Vojtyla, Daniel et Josette Bertossa, Priska Arrigoni, Jorge et Karen (-Mugnier) Krepelka, Robert, Christopher et Sonnia Strub, Lino et Natalina Calderoli, Rénald Grivel, Romane Lanier, Tom et Hee-Sook (-Lee) Dahl-Hansen, Lorenzo et Maria Reza, Etienne et Florence Henry, Tony et Adriana Bonnici, Jacques et Marina Braun, Ferid et Zina Ben-Ali, Tuan-Dung et Chi-Lan (-Dam) Nguyen, Sonia Giroud, José et Atsuko (-Kojima) Gonzalez, Habib et Dalila Hamou, Manuel et Karine Ben, Claire-Lise Quadir, Fat-Chun et Swee Leng Leung Ki, Patrick et Nicole Benziger, Jean-François Perret, Boris Rachkov, Christèle Pianfetti, René et Yvette Roth, Erich et Catherine Vassen, Alphonse Dussex et Mireille Bertrand, Vladimir Andonovski, Jean-Pierre Heche, Alfonso Saenz De Cabezón, José et Maria Gomez, Guy Lecoultre, Giacomo et Roseline Barchietto, Laurence Barchietto, Didier Lavanchy, Didier Sauteur, James Kibata et Irène Nungari Muchira, Mario et Maria Isabel Lanzillotta, Mohammad et Nasira Majeed, Alain Cauwerts, Georges Galley, Roger Kiene, Sonia et Mourad Ben Chaâbane, Mohammed et Razia Sultana Yasseen, Quoc Phu Antoine et Kim Phung Trinh, Serguei Tchelnokov et Sabina Tchelnokova, Kok Cheng et Sheila Mary Tan, Shamim Ahmad et Zaitoon Qazi, Riccardo Scollo et Laura Fagnani, Cédric et Anne-Marie Vuignier, Aamir Saeed, Juan Manuel Morales et Ana Rodrigo Navarro, Lawrence Emler, Massimiliano Brezzi, Duilio Bertolotti, Marc-Antoine et Odile Fournier, Bart Slager et Lisette van den Boogaard, Sandra Coram-Mekkey, Kapparath Muraleedharan, Jeanne Hrdina, Abdesselem Sediri, Raouf et Anissa (-El Mahjoub) Bader, Sadek Ishuayed, Robert Dicker, Luc et Anne Apothéloz, Gérard Lecoultre, Bernard Helfer, Valérie et Clément Lichtenauer, Ezio Arrigoni, Fathi et Irène (-Felchlin) Ben Chaâbane, Lucilla Dell'Abate, Brigitte Fischer, François Giroud, Ruth Giroud, Pierre Hulliger, Manuel Gonzalez, Monique Yvonne Lanier (-Thévoz), Anne Marie Denise Noirfalise, Nadine Josette Nussbaum, Ann-Lise Wanner, Ricardo Pascual, Christine Theiler, René et Marie-Jesus Soncini, Claude et Odile

²¹ ATA/438/2006 du 31 août 2006, cons. 3c

²² ATA/713/2011 du 22.11.2011, cons. 6d et 7

²³ ATA/492/2000 du 14.08.2000, cons. 3 et les autres références citées

Stefanopoulos, Raymond Dussex, Francine Dussex, Mady Lachaux (-Cretton), Francine Zigrand, Salim Kiwirra, Alain et Claudia Schudel, qui disposent de la qualité pour agir dans la mesure où ils sont propriétaires, ou locataires, d'un bien-fonds situé à l'intérieur du périmètre du plan n° 29172A-540, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé. Il en va également de même pour Mmes et MM. Monique Othenin-Girard, Rocco et Monique Salcuni, Bogumila Teresa Banaszak, Salvatore et Anna Cantiello, Eric et Evelyne Fornasari, Catharina Van der Meer (-Koopman), Rafiek et Mervatte El Shanawani, Giuseppe et Mattiuccella Giachino, Jean-Luc Dubey, Jean-Claude et Anne Monney, Carla Gabbi, Paolo Mazzolini, Lucien et Christiane Del Pietro, Ernst et Angela Herger, Arturo et Brigitte Veiga, Paolo Moroni, Roger Rey, Suman et Renuka Rathod, Claude et Béatrice Baechler, Rita Strub, Joël et Monique Yeramian, Joëlle Stoudmann, Gilles et Jacques Dafflon, Simone Bohner Dafflon, Adrian et Olga Griffiths, Danielle Ansari, Jean et Carmen Friedli, Angela Meijer et Thomas Ganiatsos, Elisabeth Jobin-Sanglard, Jean-Pierre Jobin, qui sont propriétaires ou locataires de terrains compris dans un rayon de 200 mètres dudit périmètre.

Quant à l'Association des intérêts du chemin des Corbillettes, elle apparaît plus comme une association d'intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné, assez circonscrit, que comme une association se vouant par pur idéal à des questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites. C'est donc à ce titre d'association de propriétaires (recours corporatif) que la qualité pour agir peut lui être reconnue, comme cela a déjà été le cas par le passé²⁴.

Par ailleurs, s'agissant de la fédération réunissant les associations de quartier du Grand-Saconnex et environs (FLAGS), cette dernière n'a fourni ni liste des membres, ni statuts. Il n'est donc en l'état pas possible de statuer sur sa qualité pour agir. Toutefois, cette question peut rester ouverte, compte tenu de la réponse au fond.

Enfin, toujours à la forme, il y a lieu de noter que les oppositions portent sur le même projet de loi et qu'un bon nombre de motifs invoqués se recourent. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA²⁵, ce qui n'empêche pas que certains griefs plus spécifiquement soulevés par certains opposants puissent au besoin être traités de manière distincte.

²⁴ ATA du 13.03.2001, cause A/648/2000-GC, cons. 1

²⁵ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

Au fond

A) *Considérations générales*

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

Le PDCn 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013, n'a pas encore fait l'objet d'une approbation par la Confédération. L'on doit toutefois considérer, au vu de la jurisprudence de la Cour de justice²⁶, qu'il a déjà force obligatoire pour les autorités cantonales et communales en ce qui concerne ses éléments intracantonaux, tels que la densité minimale prévue pour des terrains sis en zone à bâtir.

Le concept du PDCn 2030 préconise une urbanisation du territoire cantonal qui utilise efficacement les terrains à bâtir, tout en veillant à préserver la zone agricole, la nature et le paysage. En particulier, il vise une densification prononcée et différenciée des zones à bâtir afin de garantir leur utilisation optimale, tout en tenant compte des caractéristiques des sites et des nuisances incommodes. Il propose ainsi de densifier et d'étendre la ville existante en valorisant la qualité du cadre de vie pour ses habitants afin de réduire la dispersion de l'habitat et le mitage du territoire dans l'agglomération, mais également de créer de nouvelles réserves de zones à bâtir dans les communes de l'agglomération jouissant d'une situation centrale et bien desservies par les transports publics. La politique d'urbanisation voulue par le PDCn 2030 vise donc à la fois l'urbanisation « vers l'intérieur », en poursuivant la densification des tissus déjà bâtis, et de nouvelles extensions urbaines compactes et denses sur la zone agricole.

Le principe d'une densification par le classement en 3^{ème} ou 4^{ème} zone de parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension est un objectif de longue date, qui figurait déjà dans les PDCn de 1989 et de 2001. Cet objectif a été repris par le PDCn 2030 et est reconnu par une jurisprudence constante comme étant parfaitement conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire et à ses principes²⁷.

²⁶ ATA/663/2002, du 21.01.2003, consid. 2c, p. 3 ; ATA/981/2003, du 2.12.2003, consid. 3a

²⁷ Cf. notamment ATF 1P.444/2001 du 29.11.2001, cons. 3 b) bb), p. 18

La fiche A03 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 intitulée « Etendre la densification de la zone villas par modification de zone » préconise de promouvoir l'extension de la villa dense par déclassement de secteurs de la zone villas, en procédant à leur densification, « *par mutation progressive, afin de créer de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes, intégrés dans la structure urbaine et répondant à des besoins d'intérêt général* ».

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ sont des mesures qui entrent pleinement dans les buts de densification retenus par l'objectif n° 1 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2030, qui vise à « *mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins de logement* » et tend à « *une densification prononcée et différenciée des zones à bâtir afin de garantir leur utilisation optimale* ».

Concernant les perspectives d'avenir, dans les prochaines années, le rythme de construction de logements et de surfaces d'activités devra s'accélérer nettement afin de respecter les objectifs fixés par le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, à savoir la production dans le canton de 50'000 logements pour y accueillir 100'000 habitants, ainsi que la création de 50'000 emplois supplémentaires jusqu'en 2030. Vu la croissance démographique attendue, il s'agit donc, conformément aux orientations de la politique fédérale des agglomérations, d'organiser le développement urbain prioritairement autour des transports publics et, ce faisant, de freiner l'étalement urbain, de maîtriser le trafic entre centre et périphérie, donc les atteintes à la qualité du cadre de vie (bruit, air), d'éviter une consommation excessive de terres agricoles et le mitage des paysages, d'éviter que Genève n'exporte sa crise du logement sur les territoires voisins, comme cela est le cas depuis plusieurs années.

B) Réponses à l'argumentation des opposants

a) Conformité au Plan directeur cantonal

Comme dit précédemment, le PDCn 2030 n'a pas encore fait l'objet d'une approbation par la Confédération. L'on doit toutefois considérer, au vu de la jurisprudence de la Cour de justice²⁸, qu'il a déjà force obligatoire pour les autorités cantonales et communales en ce qui concerne ses éléments

²⁸

ATA/663/2002, du 21.01.2003, consid. 2c, p. 3 ; ATA/981/2003, du 2.12.2003, consid. 3a

intracantonaux, tels que la densité minimale prévue pour des terrains sis en zone à bâtir. C'est donc principalement à la lumière du PDCn 2030 que doit être examiné le grief des opposants.

L'objectif n° 1 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2030 tend à « *une densification prononcée et différenciée des zones à bâtir afin de garantir leur utilisation optimale* ».

La fiche A03 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 préconise de procéder à la densification de la zone villas, par mutation progressive, « *afin de créer de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes, intégrés dans la structure urbaine et répondant à des besoins d'intérêt général* ».

Contrairement à ce que prétendent certains opposants, les critères exposés dans la fiche 2.03 du PDCn 2015 adopté en 2001, qui sont la superficie, la dévestiture, le niveau d'équipement, la contiguïté avec une zone plus dense, ainsi que les caractéristiques du site et les nuisances concernent uniquement les terrains libres, et non les secteurs déjà urbanisés en villas. Pour ces derniers, cette fiche préconise tout particulièrement une densification par modification de zones dans certains secteurs déjà urbanisé en villas bien situés par rapport aux transports publics et aux équipements, et en contiguïté avec des zones de développement existantes. Pour ces derniers, cette fiche préconise tout particulièrement une densification par modification de zones dans certains secteurs déjà urbanisés en villas bien situés par rapport aux transports publics et aux équipements, et en contiguïté avec des zones de développement existantes. Tel est également le cas de la fiche A03 du PDCn 2030 précitée ne prévoit pas autre chose. Selon cette dernière en effet, la densification de la zone villas, en principe forte, pourra se faire de façon différenciée en fonction des situations et selon les critères de disponibilité des terrains, de la présence d'équipements, de la desserte par les transports collectifs et des contraintes patrimoniales et environnementales. Or, les parcelles en question répondent entièrement à ces critères.

Par ailleurs, il sied de relever que le schéma directeur cantonal du PDCn 2030 répertorie le secteur concerné par le présent projet de modification de limites de zones comme une « densification différenciée à dominante habitation de la zone villas » et non pas comme « zones d'extension urbaine » comme allégués par certains opposants. L'annexe à la fiche 2.03 du schéma direction cantonal du PDCn 2015 mentionnait déjà ce secteur, dénommé « Casai » sur la commune de Vernier, comme étant un projet de modification de zone en cours d'élaboration ou de procédure. Le principe de densification de la zone villas par modification du régime de zones, préconisé tant par la fiche A03 du PDCn 2030 que par la fiche 2.03 du PDCn 2015,

s'applique donc clairement aux parcelles en question puisqu'elles figurent sur la carte du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 que sur l'annexe à la fiche 2.03 du PDCn 2015. Il sied de relever à cet égard que le fait qu'un périmètre figure sur ces annexes ne laisse aucun doute sur l'aptitude de ce dernier à faire l'objet d'une telle mesure de densification de la zone villas par modification du régime des zones.

En outre, les parcelles concernées font partie du périmètre du grand projet « Vernier-Meyrin-Aéroport » (fiche P08), qui offre l'opportunité de construire notamment des quartiers denses de logements, par la transformation de quartiers de villas, et d'aménager les quartiers bordant l'avenue Louis-Casaï, laquelle figure dans la fiche A10 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 comme axe structurant. Le secteur « Les Corbillettes » est précisément répertorié comme faisant partie du périmètre de ce grand projet. Contrairement à ce qu'avancent certains opposants, le PDCn 2030 ne fait plus référence aux périmètres stratégiques de développement (PSD), lesquels ont été remplacés par les grands projets, dont le périmètre est différent.

Dans le cadre de la densification différenciée de la zone villas, la fiche A03 et sa carte annexe n° 1 intitulée « Principes de densification » proposent notamment d'appliquer les règles de la couronne urbaine, avec comme objectif une densité modérée, soit un indice de densité minimal (ci-après ID) de 1 en zone de développement 4A, ce qui correspond, à l'échelle du quartier, à un indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) minimum de 0,8, à une densité intermédiaire, soit un ID minimal de 1,8 en zone de développement 3, correspondant à l'échelle du quartier à un IUS minimum de 1,2, par modification de zones à destination de l'habitat ou d'affectation mixte. Or, un tel taux ne peut être atteint sans procéder à une modification de zone en faveur d'une zone permettant une plus grande densité de constructions.

Dès lors, il ne peut être que constaté que le présent projet de modification de zone répond en tous points aux objectifs et mesures préconisés par le PDCn et ses annexes.

Certains opposants reprochent également l'absence d'études fines de faisabilité et de concertation avec la commune de Vernier. Or, divers préavis ont été requis auprès des différentes entités administratives compétentes. Par ailleurs, la commune de Vernier a été consultée à divers reprises. A ce titre, une délégation du Conseil d'Etat a notamment auditionné le Conseil administratif de la commune de Vernier en août 2010. A l'issue de cette séance, il avait été décidé de poursuivre la présente procédure moyennant une légère réduction du périmètre concerné, afin d'en extraire les parcelles sises sur la commune de Meyrin.

b) *Conformité au Plan directeur communal de Vernier*

Le Plan directeur communal de Vernier (ci-après PDCom) prévoit un front d'activités sur rue de types tertiaires à forte densité d'emplois (bureaux, commerces, services) le long de l'avenue Louis-Casaï.

Le volet « politique d'habitat » du PDCom prévoit que, conformément au plan directeur communal de 1997, le front de l'avenue Louis-Casaï se densifie progressivement (angle chemin du Coudrier et angle chemin Terroux), la poursuite de cette option de densification étant confirmée pour le front de rue, tandis que la densification de la zone de villas, sans modification du régime de zone, peut être admise sur l'ensemble des zones de villas communales.

Ces deux principes se reflètent dans la carte du PDCom spécifique à la politique d'habitat qui indique une densification de moyenne à forte densité, tout en favorisant une mixité habitat-activités, en front de l'avenue Louis-Casaï, tandis qu'elle préconise une densification dans les limites de la zone villas pour le reste des parcelles concernées par la présente modification de zone. Les mêmes principes ressortent de l'analyse sectorielle n° 3 du PDCom concernant Cointrin.

La précision de la délimitation des secteurs à densifier effectuée par le PDCom doit toutefois être relativisée. Il ressort en effet de ce même document que *« l'établissement d'un plan directeur de quartier sera nécessaire pour préciser les conditions et le périmètre exact des terrains à déclasser (principe d'une densification différenciée)²⁹ »*, ce qui a sans doute conduit le Conseil d'Etat à approuver le PDCom sans formuler de réserve sur ce point. Une telle démarche d'élaboration d'un PDQ, conjointement entre la commune et le département en charge de l'aménagement du territoire, est d'ailleurs actuellement en cours.

Enfin, l'art. 10 al. 8 3^{ème} phrase LALAT permet aux autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, à certaines conditions, de s'écarter desdites orientations pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal.

Il découle de ce qui précède que tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil ont la possibilité de s'écarter du PDCom. C'est dire que, devrait-on considérer une interprétation stricte du PDCom sur cette question du périmètre à densifier, ces autorités cantonales seraient d'autant plus fondées à s'en écarter que ce PDCom contreviendrait alors au PDCn, qui

²⁹ C'est nous qui soulignons

prévoit à tout le moins depuis 2001 la densification du périmètre du plan visé à l'article 1 du projet de loi de modification de zone litigieux.

Dès lors, même s'il devait être considéré qu'il existe une réelle divergence entre ces deux documents, ce qui n'est pas établi, le respect des objectifs et mesures préconisés par le PDCn est un motif suffisant pour s'écarter du PDCom, d'autant plus que ladite divergence est, somme toute, relativement mineure.

Pour le surplus, il sera rappelé qu'en vertu de l'art. 10 al. 8 LaLAT, le PDCom ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Il s'ensuit que seule la commune de Vernier a qualité pour invoquer ce grief, qui est irrecevable en tant qu'il est soulevée par les opposants.

c) Quant à l'atteinte à la mixité sociale

Certains opposants invoquent une exclusion de la classe moyenne propriétaire de petites maisons et pavillons, ainsi qu'une atteinte à la mixité sociale de par la perte d'une importante partie de la zone villas sur la commune de Vernier.

En premier lieu, la perte de zone villas sur la commune de Vernier doit être relativisée. En effet, il s'agit en l'espèce d'une surface d'environ 123'000 m² sur une commune totalisant, malgré l'éventuelle modification de zone litigieuse, encore plus de 2'025'000 m² de zone villas. La modification de zone litigieuse ne vise donc qu'une partie de la zone villas de cette commune.

Ceci dit, la transformation progressive du tissu actuel de villas en zone d'immeubles de logements collectifs n'implique pas nécessairement une perte de mixité sociale, ni la disparition de la classe moyenne qui occupe actuellement ce tissu bâti. La pratique va de plus en plus dans le sens des échanges entre terrains et appartements à construire, à l'image de la dernière directive de l'Office du logement du 1^{er} octobre 2012 sur le sujet.

Finalement, la modification de zone envisagée devrait plutôt permettre d'accroître la mixité sociale sur les parcelles concernées, en permettant à plus de formes d'habitations de s'y implanter et à plus de catégories sociales d'accéder à ce même territoire, sans pour autant en exclure la classe moyenne.

Dès lors, la présente modification de zone ne porte pas atteinte à la mixité sociale, ce grief devant être rejeté.

d) De la péjoration des finances communales

S'il est vrai qu'un accroissement de la population engendre inévitablement une augmentation des charges communales, il y a toutefois lieu de rappeler que le quartier en question dispose déjà de nombreuses infrastructures, telles qu'écoles, maison de retraite, réseau de transport public, ce qui en limitera d'autant l'impact financier.

Par ailleurs, la densification d'une zone villas après modification de zone ne se faisant pas du jour au lendemain, mais sur le moyen, voire le long terme, les mesures à prendre par la commune en lien avec l'augmentation de la population dans le secteur pourront être prises et planifiées en amont ou en parallèle, sans être dans l'urgence, ce qui limitera d'autant les conséquences négatives.

De plus, les charges n'augmenteront que sur le moyen terme, au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux habitants. Cette dernière augmentera également les recettes à disposition de la commune ce qui est de nature à compenser en tout ou partie l'augmentation de ses charges. Par ailleurs, le Conseil d'Etat discute actuellement de l'opportunité de modifier la perception de l'imposition des personnes physiques à leur lieu de domicile plutôt qu'à leur lieu de travail, afin de rendre l'augmentation du nombre d'habitants encore plus intéressante d'un point de vue fiscal pour la commune de résidence.

En fin de compte, dans le cadre d'une pesée globale des intérêts en cause, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre des principes du PDCn doit primer sur cette question de l'augmentation des charges communales. A défaut, le PDCn serait tout simplement impossible à mettre en œuvre, l'augmentation des habitants nécessitant immanquablement une augmentation des infrastructures communales et donc des charges supplémentaires pour les communes.

Il s'ensuit que ce grief est infondé et doit également être rejeté.

e) Quant à la crainte de certains opposants de devoir quitter leur bien-fonds

Certains opposants font état de leur crainte de devoir partir dans la mesure où le plan de modification de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux serait adopté.

Or, ces opposants se méprennent sur la portée juridique exacte de ce projet. En effet, le but d'une modification de zone est de fixer l'affectation de cette zone et, en l'espèce, d'étendre les possibilités de construction, la zone de

développement 3 prévue permettant des affectations plus diversifiées, ainsi que l'édification de bâtiments plus conséquents, contrairement à la zone de fond actuelle.

En parallèle, un plan de zones n'a nullement pour but de contraindre le propriétaire d'un bien-fonds situé dans le périmètre d'une modification de zone à entreprendre effectivement une construction, ni de l'obliger à quitter ou vendre son bien-fonds.

Par conséquent, ce grief est également infondé.

f) Quant à la supposée perte de valeur des terrains des opposants et de l'atteinte à leur droit de propriété

La plupart des opposants se plaignent de la perte de valeur qu'aura pour leur terrain la modification de zone.

De manière générale, la question des éventuelles moins-values ou plus-values générées par une mesure d'aménagement du territoire est étrangère à la présente procédure, qui a pour seul objet de contrôler la conformité d'une mesure d'aménagement particulière au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. C'est dire que cette question est irrelevante dans le cadre de la présente procédure³⁰ et n'a donc pas à être ici examinée.

Au demeurant, les craintes exprimées par ces derniers de voir leurs parcelles subir une moins-value du fait de la modification litigieuse des limites de zone ne sont pas démontrées.

En effet, selon la directive concernant la pratique administrative actuelle de l'Office du logement, le prix de vente plafond du m² en zone villas est de 1'000 F lorsque qu'une maison individuelle ou contiguë est construite sur le terrain en question. Par ailleurs, au prix du terrain s'ajoute la valeur intrinsèque des constructions et des aménagements.

Or, selon les prix indicatifs de la zone villas, le prix du m² à Vernier serait de l'ordre de 750 F à 950 F.³¹ Par conséquent, rien n'indique qu'il serait impossible aux propriétaires des parcelles concernées, s'ils désirent vendre leur terrain, de percevoir la juste valeur de leur bien par rapport au prix du marché et qu'ils seraient condamnés à subir une moins-value.

³⁰ ATF 1P.497/1998 du 26.01.1990, cons. 4, p. 11

³¹ <http://www.expert-immo.ch/pdf/prix2012.pdf>

Par ailleurs, pour rappel, la garantie de la situation acquise ne couvre que les droits à bâtir effectivement déjà réalisés par les propriétaires ou superficiaires et ne protège pas ceux d'entre eux qui, par hypothèse, n'auraient pas encore fait usage de leurs droits à bâtir. Pour autant, l'on ne se trouverait pas alors dans un cas d'expropriation matérielle, dès lors qu'aucun propriétaire, et encore moins superficiaire, ne peut prétendre à l'immutabilité du régime des zones de son terrain ou du terrain sur lequel sont érigées ses constructions. Cela irait à l'encontre de l'art. 21 al. 2 LAT, qui exige que le régime des zones soit réexaminé et au besoin adapté en cas de modification sensible des circonstances. Par conséquent, en raison de l'absence d'immutabilité, la pérennité des zones ne peut donc être exigée.

Finalement, le déclassement de parcelles en zone de développement 3 n'emporte aucune interdiction de construire ou diminution du coefficient d'utilisation du sol³². Par conséquent, la modification de zone litigieuse, loin de restreindre les possibilités de bâtir, les étend. Il n'y a donc en tout cas pas d'atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

Dès lors, le grief en la matière doit être rejeté.

g) Quant aux questions relatives à la suppression de la verdure

Certains opposants se plaignent d'une atteinte à la verdure qui serait indispensable pour oxygéner le voisinage.

Or, force est de constater que la direction générale de la nature et du paysage a rendu un préavis favorable au projet de loi litigieux le 18 décembre 2010. La Commission des monuments, de la nature et des sites en a fait de même le 26 juin 2001, après avoir effectué une visite dans le secteur et constaté que la végétation se limite à quelques arbres dispersés.

De plus, cette végétation ne sera pas abattue du simple fait de l'adoption de la modification de zone. En effet, encore une fois, ce n'est que dans le cadre de l'élaboration du ou des futur(s) projet(s) de PLQ que le département en charge de l'aménagement se penchera sur son sort, tout en s'efforçant d'implanter les constructions en tenant compte des contraintes paysagères du site et en assurant la protection de la végétation qui le nécessite, indépendamment de l'emprise au sol des bâtiments.

Le grief relatif à la destruction de la verdure doit par conséquent être rejeté.

³² ATF 1C_447/2009 du 11 mars 2010, cons. 4.3

h) Quant aux griefs concernant l'augmentation du trafic routier, de la pollution et du bruit, la taille des bâtiments, la diminution de la qualité de vie, et le manque d'infrastructures

Les opposants craignent l'augmentation de trafic et les nuisances pour le quartier qu'est susceptible d'engendrer la densification du secteur.

Il est vrai qu'en zone de développement 3, le gabarit de hauteur des constructions est de 21 m, voire 27 m pour permettre la construction de logements supplémentaires (art. 27 al. 6 LCI). Un tel gabarit pour les futurs bâtiments n'apparaît toutefois pas excessif au vu de la localisation de la zone, s'agissant d'un secteur très bien desservi par les transports publics, en bordure d'une voie urbaine structurante.

De plus, quasiment l'entier de trois côtés du secteur sujet à la modification de zone est entouré d'une zone de développement 3. Par conséquent, le gabarit de hauteur des constructions ne fera que coïncider avec les hauteurs des constructions possibles dans les environs immédiats.

Enfin, en ce qui concerne les autres affirmations générales des opposants selon lesquelles l'adoption de la modification des limites de zone querellée péjorerait la situation en matière d'équipement, de trafic, d'accès, de nature, de qualité de l'air et autres, les opposants semblent perdre de vue que le projet de plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade³³.

Tant le Tribunal fédéral que le Tribunal administratif ont eu l'occasion de préciser à de multiples reprises que la question de l'équipement, du trafic public et privé, tout comme celle de l'étude d'impact sur l'environnement³⁴, n'est pas déterminante au stade de la planification générale³⁵. La condition de l'équipement est un préalable indispensable à la délivrance d'une autorisation de construire (cf. art. 22, al. 2, lettre b, LAT), mais non pas à la création d'une zone. Tout au plus, en zone de développement, les questions d'équipement peuvent relever des PLQ (cf. art. 13, al. 3 LaLAT et 3 al. 2

³³ ATA/793/2005 du 22.11.2005, cons. 6 et 7 ; ATA/642/2004 du 24.08.2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004 du 6.04.2004

³⁴ ATA /793/2005 du 22.11.2005, cons. 7 ; ATF 120 Ib 74, cons. 2

³⁵ ATA/891/2003 du 02.12.2003, cons. 8c ; ATF 113 Ia 266, cons. 3c ; ATF IP.444/2001 du 29.11.2001, cons. 3b bb ; ATF du 11.11.1994, C. c/ Grand Conseil, cons. 4, p. 9 in fine ; ATF du 29.05.1987, paru au JT 1989 I 429

LGZD) ou des plans directeurs et de leurs règlements (cf. art. 2 let. d et 3 let. a LGZDI).

Dans un arrêt, relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif a eu l'occasion de développer les considérations suivantes : « *L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés* »³⁶.

L'adoption du plan de zone litigieux signifie simplement que, moyennant l'adoption préalable d'un PLQ et le respect des autres conditions prévues par la LGZD³⁷, les terrains compris dans le périmètre déclassé pourront désormais accueillir, pour l'essentiel, des « *grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire* », ainsi qu'à « *d'autres activités [qui] peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public* ». Ceci, en lieu et place de villas. Le détail sera fixé plus précisément par un ou des projet(s) de PLQ qui reste(nt) à élaborer et dans le cadre duquel (desquels) les opposants auront tout loisir de s'exprimer, tous les aspects n'étant pas encore arrêtés. C'est dire que tous ces points, qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone, sont irrelevants et n'ont pas à être examinés - et ne peuvent d'ailleurs pas l'être - au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure.

Par ailleurs, le département en charge de l'aménagement tendra dans toute la mesure du possible à harmoniser le gabarit des futures constructions avec les bâtiments déjà existants dans les alentours, tout en répondant au besoin prépondérant de la population en nouvelles constructions.

Il sied de relever que la commission d'urbanisme a préavisé favorablement cette modification des limites de zone le 22 mars 2001, sans formuler aucune remarque à cet égard, si ce n'est qu'il s'agit d'une mesure à long terme, le secteur étant largement construit de villas.

³⁶ ATA/642/2004 du 24.08.2004, cons. 5, p. 7

³⁷ Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

Concernant le bruit, il sied de relever que le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, par préavis daté du 13 décembre 2010, a considéré que le projet de modification des limites de zones est conforme aux exigences de l'OPB³⁸, tout en précisant que les valeurs limites d'immission du degré de sensibilité III sont dépassées de jour et de nuit sur une profondeur allant jusqu'à 30 mètres par rapport à l'axe de l'avenue Louis-Casaï.

En matière de trafic, la *Direction générale de la mobilité (DGM)* a préavisé favorablement la présente modification de zone le 16 décembre 2010, ce qui démontre l'absence de problèmes liés à cet aspect, du moins du seul fait de la modification de zone.

C'est dire que les intérêts liés à la protection de l'environnement n'ont nullement été négligés à ce stade et que le projet de loi litigieux respecte pleinement la jurisprudence qui veut que l'étendue de l'examen auquel doit se livrer l'autorité de planification « *varie selon le degré de précision du plan* ». Il est bien entendu que l'autorité de planification ne saurait se soustraire à l'obligation de vérifier la conformité de la modification d'une zone aux exigences du droit de l'environnement sous prétexte que les possibilités de construire offertes sont vastes et définies abstraitement. Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue qu'en zone de développement, l'adoption d'un PLQ est en principe nécessaire pour délivrer une autorisation de construire (cf. art. 2 al. 1 let. a LGZD).

Il sied encore de rappeler que les différents services, qui ont préavisés favorablement ce projet, ont implicitement considéré que les difficultés potentielles, qu'ils n'ont au besoin pas manqué de mettre en évidence, pouvaient être surmontées lors des phases ultérieures que sont la conception du PLQ et la délivrance des autorisations de construire, de manière à respecter les exigences de leurs domaines. Au stade du plan d'affectation général que constitue le projet de plan de zone litigieux, l'examen auquel ils ont procédé n'a pas fait apparaître d'obstacle dirimant à cet égard. Tel est le sens des préavis favorables à ce projet.

Les griefs relatifs aux prétendues caractéristiques et conséquences, notamment en matière de trafic, des futures constructions doivent dès lors être rejetés.

³⁸ Ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (RS 814.41 ; ci-après OPB)

i) De la présence d'un réseau de servitudes de restrictions à bâtir

Une partie des opposants relèvent que le périmètre concerné par la présente modification de zone est grevé d'un réseau de servitudes de restrictions à bâtir.

Or, l'art. 6A LGZD prévoit qu'afin d'éviter les effets de servitudes de restriction à bâtir, le Grand Conseil peut déclarer d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier pour autant qu'au moins 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977. La déclaration d'utilité publique s'applique uniquement à la levée des servitudes de restriction à bâtir.

Dès lors, la présence de servitude de restrictions à bâtir n'a pas pour effet de rendre irréalisables les objectifs de la modification de zone litigieuse.

Infondé, ce grief qui doit être rejeté.

j) De la nécessité de construire ailleurs que dans le secteur de Cointrin

Certains opposants estiment que leur quartier est déjà suffisamment urbanisé et qu'il faudrait dès lors construire ailleurs.

S'il est vrai que divers projets de constructions existent dans le canton, ces projets n'ont pas vocation à être opposés ni à se bloquer les uns les autres, d'autant plus que leur stade d'avancement est variable. Chaque commune est appelée à contribuer à sa façon à atteindre les objectifs de création d'emplois et de logements fixés dans son ensemble par le PDCn.

Toutefois, il est clair que la présence de nombreuses infrastructures autour du quartier de Cointrin incite clairement à la densification de ce secteur, pour en faire profiter le plus grand nombre. Ceci sans que l'on puisse parler pour autant d'une volonté de ne densifier que la rive droite, ou que la zone proche de l'aéroport, étant rappelé que le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel,

il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire³⁹.

Dès lors, ce grief doit également être rejeté.

k) De la prétendue absence de démarches participatives

Certains opposants reprochent une absence de démarches participatives.

Toutefois, il sied de relever que la procédure permettant de procéder à une modification de zone a été scrupuleusement respectée. En effet, tant une enquête technique à l'interne auprès de différents services de l'Etat, qu'une enquête publique permettant à tout un chacun d'émettre ses observations, puis une procédure de consultation permettant de faire éventuellement opposition ont été menées.

La commune de Vernier soulève également que l'enquête publique, menée en 2001, ne serait plus valide. Or, selon la jurisprudence, l'écoulement du temps n'est pas prévu par le droit fédéral ou cantonal comme fondant à lui seul une obligation de soumettre à une nouvelle enquête publique un plan d'affectation. Seule une modification sensible des circonstances, qui imposerait un réexamen et une éventuelle adaptation des plans, créerait cette obligation. Les circonstances à prendre en considération, qui peuvent être de fait ou de droit, sont celles en lien avec les buts de la réglementation et celles ayant fondé les choix faits dans le plan qui la concrétise.⁴⁰

Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence, précisant qu'une norme limitant la durée d'une enquête publique n'entrerait pas dans la logique du législateur fédéral, lequel avait par ailleurs renoncé à assigner aux plans d'affectation du sol une durée de validité. Une nouvelle enquête publique n'est ainsi nécessaire que si un projet est modifié après sa première mise à l'enquête et que la modification apportée s'avère essentielle au point que la nouvelle version doit être assimilée à un nouveau projet.⁴¹

En l'espèce, le projet de déclassement litigieux n'a subi qu'une modification mineure entre sa mise à l'enquête publique et l'ouverture de la procédure d'opposition, les quelques parcelles sises sur la commune de Meyrin ayant été sorties du projet de modification de zone. Dans l'intervalle, les circonstances à l'origine de la modification des limites de zones querellée

³⁹ ATA/397/2009 du 25.08.2009, cons. 11c, confirmé par ATF 1C_447/2009 du 12.10.2009 ; ATF 121 I 245 cons. 6e/bb, p. 249 ; ATF 1C_161/2008 précité, cons. 2.1 et les arrêts cités

⁴⁰ ATA/632/2011 du 11 octobre 2011, cons. 12

⁴¹ ATF 1C_317/2009 du 15 janvier 2010, cons. 4.2

ont en outre conservé toute leur pertinence et n'ont pas subi de modifications essentielles. La pénurie de logements, qui sévissait déjà en 2001, s'est accrue, rendant plus nécessaire encore la poursuite de l'objectif de densification des zones à bâtir prévu par le PDCn. En outre, le secteur en cause est resté propice à une urbanisation à moyen ou long terme.

Dès lors, une nouvelle enquête publique n'était pas nécessaire. De plus, afin de vérifier l'adéquation de la modification de zone, une nouvelle série de préavis avait été requise en 2010 par le département en charge de l'aménagement. Or, ceux-ci ont tous été favorables au projet de modification de zone.

Par ailleurs, les personnes qui avaient fait opposition avant que le délai d'opposition ne soit ouvert, ont été informées de leur erreur, afin qu'il puisse faire opposition en temps voulu.

Dès lors, ce grief doit également être rejeté.

l) De l'absence de plan directeur de quartier, de PLQ, ainsi que de l'attitude du Conseil d'Etat.

Certains opposants évoquent l'absence de PLQ. L'art. 6 al. 12 LGZD se borne à préciser qu'il est possible de mettre simultanément, ou sitôt après, à l'enquête publique un projet de PLQ portant sur un périmètre situé à l'intérieur de la nouvelle zone à créer, sans que cette démarche soit obligatoire. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas approuver le PLQ tant que la modification des limites des zones n'a pas été adoptée par le Grand Conseil.

Dès lors, il est tout à fait normal qu'un PLQ ne soit pas adopté, tant que la modification de zone querellée n'a pas abouti.

La même logique vaut pour l'éventuel plan directeur de quartier (ci-après PDQ) que la commune de Vernier préconise dans son programme de mise en œuvre du PDCom, qui devrait précisément servir à l'élaboration d'un tel PLQ.

En matière de PDQ, il sied également de rappeler que ce dernier n'est pas obligatoire, la commune étant toutefois libre d'élaborer un tel plan si elle le désire.

De plus, à teneur de l'art. 15A LaLAT, le Conseil d'Etat est compétent pour demander l'élaboration d'une modification de zone. C'est également le Conseil d'Etat qui examine s'il entend saisir le Grand Conseil du projet et s'il y a lieu d'apporter des modifications à celui-ci pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal. Il ne saurait donc être

reproché au Conseil d'Etat, contrairement à ce qu'allèguent une partie des opposants, de "brûler les étapes" en tentant d'imposer "son diktat" d'aménagement du territoire. Il fait, à l'inverse, bon usage de ses compétences.

Finalement, suite à la procédure d'opposition, c'est au Grand Conseil de statuer sur les oppositions et de voter le projet de loi. Dès lors, le dernier mot appartient au Grand Conseil, peu importe le travail en amont effectué par le Conseil d'Etat.

Par conséquent, la procédure applicable aux modifications de zones a été scrupuleusement respectée, aucun reproche ne pouvant être fait au Conseil d'Etat, le dernier grief des opposants devant également être rejeté.

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

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

Votes

Le Président soumet au vote les amendements et le projet de loi

Les commissaires sont appelés à se prononcer sur l'amendement général d'un commissaire (PLR) dont la teneur est la suivante :

Projet de loi

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes)

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

Art. 1 Approbation

1 Le plan N° 29172B-540, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 1er mars 2001, modifié le 27 août 2014, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes), est approuvé.

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

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone 3, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29172B-540 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

Pour :	5 (1 PDC, 4 PLR)
Contre :	8 (3 S, 1 Ve, 2 UDC, 1 MCG, 1 EAG)
Abstentions :	2 (MCG)

Cet amendement est refusé.

Le Président met ensuite aux voix l'amendement du groupe UDC à l'art. 1 :

Art. 1 Approbation

¹ Le plan N° 29172A-540, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 1er mars 2001, modifié le 27 août 2014, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes), est approuvé.

Pour :	2 (2 UDC)
Contre :	10 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 EAG)
Abstentions :	3 (MCG)

Cet amendement est refusé.

Le Président met aux voix le PL 10843-A dans son ensemble :

Pour :	7 (3 S, 1 Ve, 1 EAG, 1 PDC, 1 MCG)
Contre :	6 (4 PLR, 2 UDC)
Abstentions :	2 (MCG)

Ce projet de loi est adopté dans sa version initiale ayant fait l'objet du rapport PL 10843-A.

Le Président soumet au vote la pétition

Le Président lit la pétition et met aux voix la proposition de dépôt sur le bureau du Grand Conseil.

Pour :	11 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 3 MCG)
Contre :	2 (2 UDC)
Abstentions :	2 (1 EAG, 1 PLR)

La P 1801 sera déposée sur le bureau du Grand Conseil

Projet de loi (10843)

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier
(création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et
le chemin des Corbillettes)**

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

Art. 1 Approbation

¹ Le plan N° 29172A-540, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 1^{er} mars 2001, modifié le 16 septembre 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes), est approuvé.

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

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par

- a) la commune de Vernier, représentée par Me David Lachat ;
- b) la Fédération réunissant les associations de quartier du Grand-Saconnex et environs ;
- c) l'Association des intérêts du chemin des Corbillettes, représentés par Me Michel Schmidt ;
- d) M^{mes} et MM. Elisabeth Jobin-Sanglard, Jean-Pierre Jobin, Ezio Arrigoni, Fathi et Irène (-Felchlin) Ben Chaâbane, Lucilla Dell'Abate, Brigitte Fischer, François Giroud, Ruth Giroud, Pierre Hulliger, Manuel Gonzalez, Monique Yvonne Lanier (-Thévoz), Anne Marie Denise Noirfalise, Nadine Josette Nussbaum, Ann-Lise Wanner, Ricardo Pascual, Christine Theiler, René et Marie-Jesus Soncini, Claude et Odile Stefanopulos, Raymond Dussex, Francine

Dussex, Mady Lachaux, Francine Zigrand, Salim Kiwirra, Alain et Claudia Schudel, tous représentés par Me Michel Schmidt ;

- e) M^{mes} et MM. Pavol Vojtyla, Daniel et Josette Bertossa, Priska Arrigoni, Jorge et Karen (-Mugnier) Krepelka, Robert, Christopher et Sonnia Strub, Lino et Natalina Calderoli, Rénald Grivel, Romane Lanier, Tom et Hee-Sook (-Lee) Dahl-Hansen, Lorenzo et Maria Reza, Etienne et Florence Henry, Tony et Adriana Bonnici, Jacques et Marina Braun, Ferid et Zina Ben-Ali, Tuan-Dung et Chi-Lan (-Dam) Nguyen, Sonia Giroud, José et Atsuko (-Kojima) Gonzalez, Habib et Dalila Hamou, Manuel et Karine Ben, Monique Othenin-Girard, Rocco et Monique Salcuni, Claire-Lise Quadir, Bogumila Teresa Banaszak, Fat-Chun et Swee Leng Leung Ki, Salvatore et Anna Cantiello, Eric et Evelyne Fornasari, Patrick et Nicole Benziger, Jean-François Perret, Boris Rachkov, Catharina Van der Meer (-Koopman), Rafiek et Mervatte El Shanawani, Giuseppe et Mattiuccella Giachino, Christèle Pianfetti, René et Yvette Roth, Erich et Catherine Vassen, Jean-Luc Dubey, Alphonse Dussex et Mireille Bertrand, Jean-Claude et Anne Monney, Vladimir Andonovski, Jean-Pierre Heche, Carla Gabbi, Paolo Mazzolini, Alfonso Saenz De Cabezón, José et Maria Gomez, Guy Lecoultre, Giacomo et Roseline Barchietto, Lucien et Christiane Del Pietro, Ernst et Angela Herger, Arturo et Brigitte Veiga, Laurence Barchietto, Didier Lavanchy, Paolo Moroni, Didier Sauteur, Roger Rey, James Kibata et Irène Nungari Muchira, Mario et Maria Isabel Lanzillotta, Mohammad et Nasira Majeed, Alain Cauwerts, Georges Galley, Roger Kiene, Sonia et Mourad Ben Chaâbane, Mohammed et Razia Sultana Yasseen, Quoc Phu Antoine et Kim Phung Trinh, Serguei Tchelnokov et Sabina Tchelnokova, Suman et Renuka Rathod, Kok Cheng et Sheila Mary Tan, Shamim Ahmad et Zaitoon Qazi, Riccardo Scollo et Laura Fagnani, Claude et Béatrice Baechler, Cédric et Anne-Marie Vuignier, Aamir Saeed, Juan Manuel Morales et Ana Rodrigo Navarro, Lawrence Emler, Massimiliano Brezzi, Duilio Bertolotti, Rita Strub, Marc-Antoine et Odile Fournier, Bart Slager et Lisette van den Boogaard, Sandra Coram-Mekkey, Kapparath Muraleedharan, Jeanne Hrdina, Abdesselem Sediri, Joël et Monique Yeramian, Joëlle Stoudmann, Raouf et Anissa (-El Mahjoub) Bader, Gilles et Jacques Dafflon, Simone Bohner Dafflon, Sadek Ishuayed, Robert Dicker, Luc et Anne Apothéloz, Adrian et Olga Griffiths, Danielle Ansari, Gérard

Lecoultre, Bernard Helfer, Jean et Carmen Friedli, Valérie et Clément Lichtenauer, ainsi que Angela Meijer et Thomas Ganiatsos, sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29172A-540 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTION ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Office de l'Urbanisme

VERNIER

Feuilles Cadastreales n°2 et 4

Parcelles N° : 5, 8, 9, 12, 13, 17, 18, 19, 27, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 393, 394, 554, 557, 840, 841, 843, 844, 930, 1318, 1319, 1414, 1940, 1941, 2193, 2585, 2586, 2746, 2863, 3043 (partiellement), 3044 (partiellement), 3163, 3204, 3205, 3375, 3376, 3665, 3666, 3734, 3735, 3776, 3777, 3778, 3810, 3811, 3831, 3832, 3833, 3834, 3835, 3836, 3838, 3839, 3840, 3841, 3842, 3843, 3844, 3845, DP 3862 (partiellement), DP 3863, DP 3865 (partiellement), DP 3866, DP 3867, 4080, 4081, 4161, 4162, 4258, 4259, 4262, 4263, 4264, 4265, 4266, 4267, 4268, 4269, 4270, 4271, 4306, 4359, 4360, 4376, 4377, 4378, 4379, 4380 et 4381.

Modification des limites de zones

Avenue Louis-Casaï - chemin des Corbillettes



Zone de développement 3

D.S. OPB III



Zone préexistante

000

Numéro de parcelle

PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

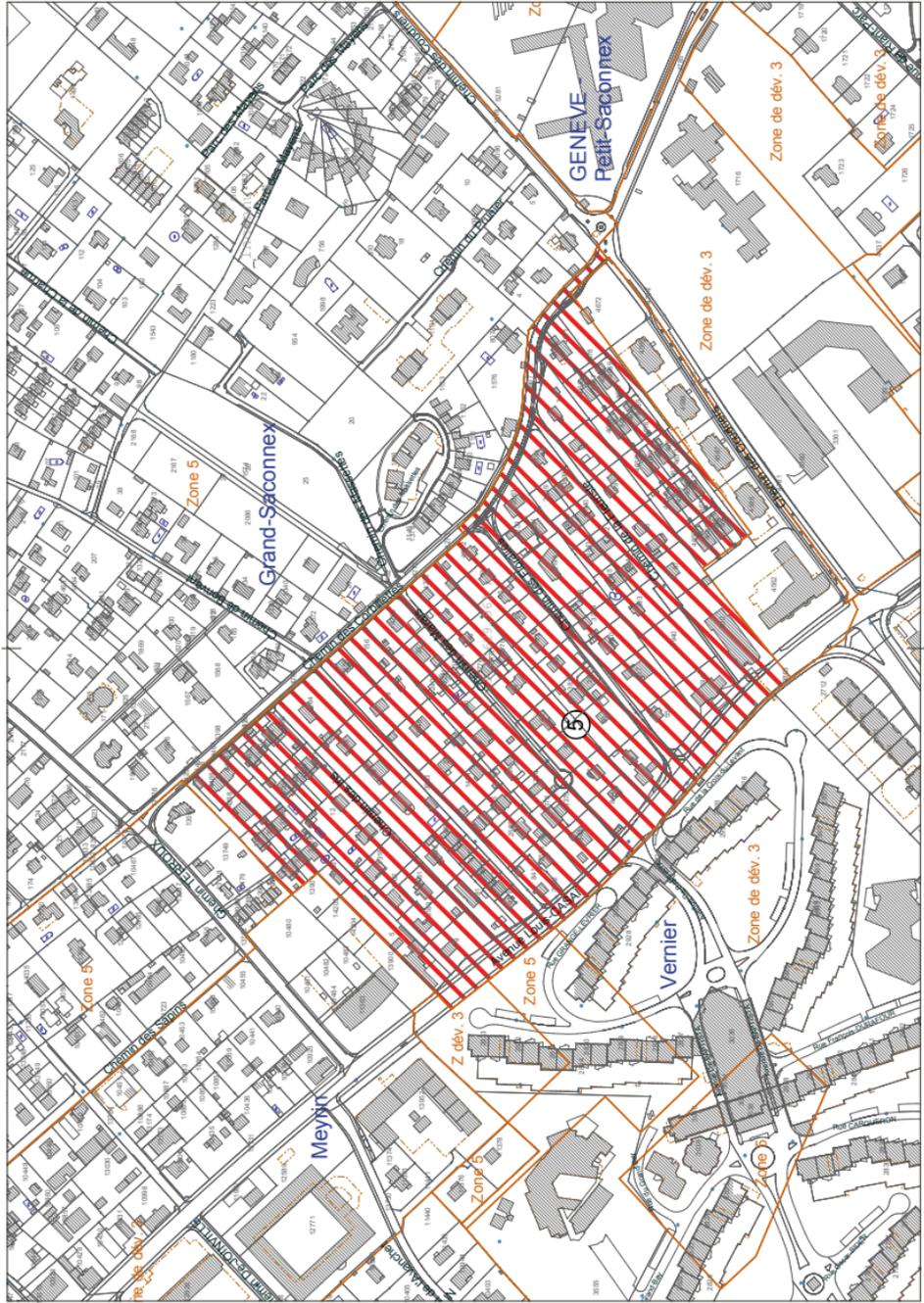
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	01.03.01
		Dessin	PN
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Divers préavis techniques	30 mars 2001	XR
	Indice A	17 nov. 2010	PN

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
43-000-04	VRN
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
540	
Archives Internes	Plan N°
7.5	29'172 A
CDU	
7 1 1 . 6	



Pétition
(1801)

**invitant les députés à ne pas accepter le projet de loi du Conseil d'Etat
N° 10843 modifiant les limites de zone sur le territoire de la commune de
Vernier**

N.B. 160 signatures
p.a. M. E. Jobin
6, chemin des Corbillettes
1218 Grand-Saconnex

Zone de développement et zone ordinaire

CAC – 4 juin 2014



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 1

Caractéristiques des zones

ZONE ORDINAIRE	ZONE DE DEVELOPPEMENT
PLQ facultatif (art. 1 LExt)	PLQ obligatoire (art. 2 LGZD)
	Répartition des droits à bâtir (PLQ)
Prix du foncier libre	Prix du foncier contrôlé
Prix de vente des logements libre	Prix de vente des logements contrôlé
Prix de location des logements libre	Prix de location des logements contrôlé
Indice de densité minimum de 1 à 1.8 PDCn (carte PDCn densification)	Indice de densité minimum par LGZD: 1.8 (ZD3)
	30% LUP
	Cession gratuite au domaine public (PLQ)
Convention de droit privé sur base volontaire	Taxe d'équipement (PLQ)
	Droit de préemption
	Echange villa contre appartement(s)
	PPE à 1 propriétaire (art. 5 LGZD 2014)



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 2

Zone ordinaire, conséquences

Prix du foncier:

- Pas de contrôle des prix des terrains -> ventes de terrains à prix élevés -> terrains plus vite vendus.

Durée procédure:

- Certaines opérations, vraisemblablement les 1ères autorisations, de peu d'importance ou d'importance moyenne peuvent être délivrées plus rapidement car pas de PLQ. L'aboutissement du développement du secteur peut être plus long.

Densification:

- L'Etat perd le moyen d'intervenir si le nouveau propriétaire veut s'installer dans la villa – quitte à la rénover – et ne pas construire des immeubles -> risque de pérennisation de la situation pavillonnaire, avec faible densité (contraire au PDCn). La densification du PDCn sera plus difficile à atteindre.



Zone ordinaire, conséquences

Financement de l'aménagement:

- Système de perception de taxe de la LExt complexe (art.3 al.11 Lext).
- La commune doit acquérir les terrains nécessaires aux équipements et espaces libres, en sus de les équiper et aménager.

Organisation urbaine:

- Dernières opérations plus difficiles, risque d'un aménagement de moindre qualité (sans vision cohérente), problème en cas d'installations soumises à EIE.
- Développement à la parcelle avec diminution du potentiel à bâtir.
- Pas de schéma de répartition des droits à bâtir, indiquant aux promoteurs la marche à suivre pour les remaniements parcellaires indispensables à la réalisation du programme.

Logements:

- L'Etat et la commune ne peuvent pas exproprier les terrains nécessaires aux LUP si au bout de 5 ans le propriétaire n'a pas construit.
- Les objectifs de la loi LUP seront plus difficilement remplis.



Zone de développement, conséquences

Logements:

- Des logements à des prix répondant aux besoins prépondérants de la population.
- Des logements d'utilité publique
- Rester dans un appartement neuf dans le quartier (échange villa/appartement(s)).
- Travaux limités sur les villas existantes -> problème conformité à la loi sur l'énergie.

Densification:

- Une utilisation rationnelle du sol ID 1.8 (ZD) vs 1.0 à 1.8 (ZO).

Organisation urbaine:

- Une organisation spatiale cohérente sur le périmètre.
- Un outil de répartition des droits à bâtir qui permet une équité.

Financement de l'aménagement:

- Un financement des aménagements des quartiers (taxe d'équipement).
- Cession gratuite du foncier pour les équipements publics.

Prix du foncier:

- Un prix potentiellement inférieur à celui du marché.

Durée procédure:

- Une procédure plus longue.



Périmètre de la MZ Corbillette PL 10'843

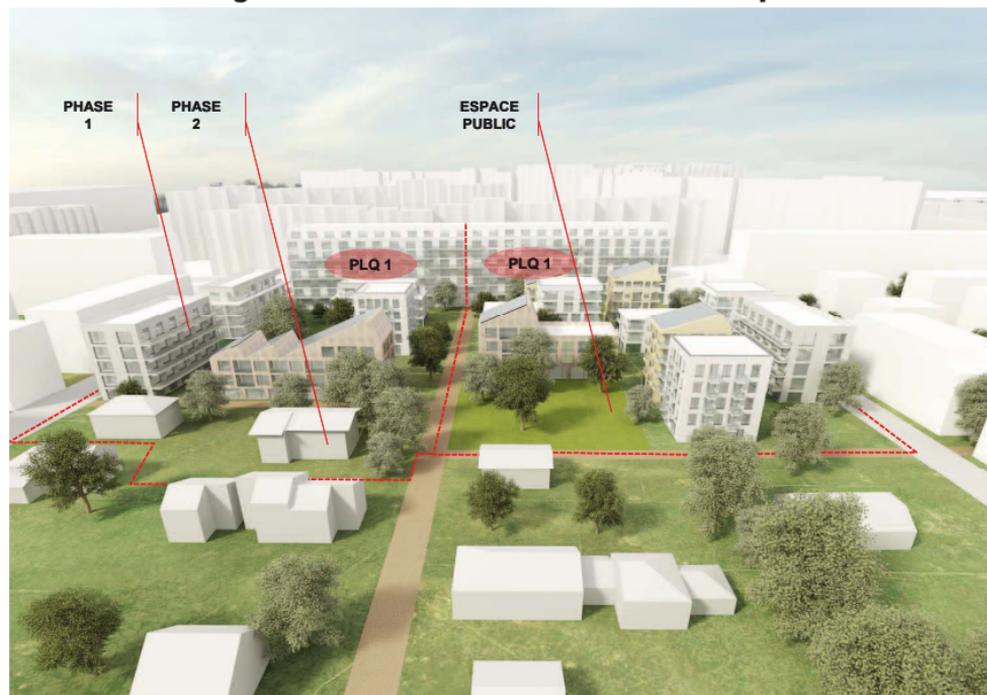


Corbillettes, principes directeurs

- Un développement par petites étapes (3 à 5 parcelles par projet)
- Un front bâti sur l'avenue Louis Casai
- Des cheminements mobilité douce et des parcs "pochette"
- Un projet participatif avec les propriétaires, le GCHG et la FPLC



Modulation des gabarits entre front de rue et cœur de quartier



Corbillettes, projets potentiels (état juin 2014)

3 à 8 parcelles mutables à l'horizon 2020 (d'après les informations connues)

Potentiel d'environ 100 logements et 50 emplois à l'horizon 2030

Hors MZ Corbillettes mais inclus dans la dynamique du quartier



 Propriétaire souhaitant développer

 Parcelle FPLC

 Secteur de projet à étudier



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 9

Corbillettes, secteurs d'ateliers 2014



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 10

Corbillettes

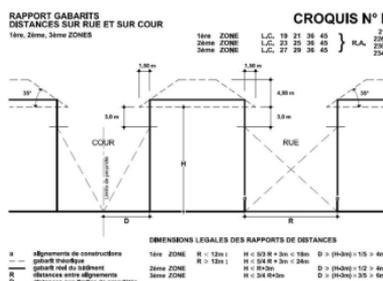
Version zone ordinaire - fragmentation



Zone ordinaire (ID estimé: 1.2)

- Développements "à la parcelle"
- Multiplication des retraits par rapport aux voisins (cf. LCI)
- Réduction des emprises constructibles
- Quelle cohérence d'ensemble pour le quartier ?

Zones de constructibilité **maximales** avec retrait de 6m, le retrait augmente avec la hauteur des bâtiments (cf. ci-dessous)



Corbillettes

Version zone ordinaire – petit regroupement



Zone ordinaire

- Possibilité de regrouper des parcelles entre elles selon le bon vouloir des propriétaires
- Outil de gestion du foncier dans le temps: convention sur base volontaire
- Quid des espaces publics ? À qui les imputer ?
- Comment gérer les élargissements de voirie ?

Corbillettes

Version zone de développement



Zone de développement (ID estimé: 1.8)

- Découpage en plusieurs PLQ
- Disparition des retraits entre parcelles voisines à l'intérieur des PLQ
- Intégration de l'espace public à 1 ou 2 PLQ avec financement des espaces publics
- Intégration des élargissement de voirie à chaque PLQ (cession gratuite au DP)

 zone de constructibilité liée aux retraits en rapport aux limites de propriété



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 13

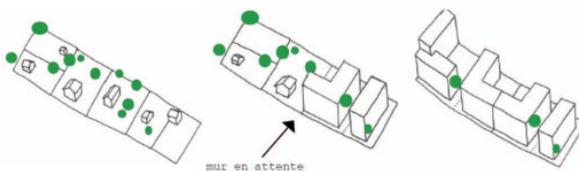
Corbillettes

Version zone de développement - Etapage



Zone de développement

- Réalisation par étapes au gré des décisions des propriétaires



 2025
 2035
 + tard



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

04.06.2014 - Page 14

Corbillettes

Illustration à terme



Pour plus d'informations:

DPL 10635 A - MZ route de la Chapelle à Lancy - Rapport de la CAC

➤ <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10635A.pdf>

Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, article de François Bellanger (pp.92-94)

➤ <http://www.unige.ch/droit/static/bellanger/planification.pdf>

merci de votre attention
grandsprojets@etat.ge.ch





Droit
de la propriété

Planification territoriale

Droit fédéral et spécificités cantonales

François Bellanger
Jacques Dubey
Jacques Fournier
Christine Guy-Ecabert
Jacques Haldy
Michel Hottelier

Edité par
Bénédict Foëx

Planification territoriale



Schulthess
ÉDITIONS ROMANDES



Bénédict Foëx (éd.)

Planification territoriale



Droit de la propriété

Planification territoriale

Droit fédéral et spécificités cantonales

François Bellanger
Jacques Dubey
Jacques Fournier
Christine Guy-Ecabert
Jacques Haldy
Michel Hottelier

Edité par
Bénédict Foëx



Chambre genevoise immobilière

Schulthess § 2013
ÉDITIONS ROMANDES

Information bibliographique: <Die Deutsche Bibliothek>.

Die Deutsche Bibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <<http://dnb.ddb.de>>.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2013

ISBN 978-3-7255-6790-4

ISSN Collection genevoise: 1661-8963

www.schulthess.com

Sommaire

Avant-propos	5
Sommaire	9
Table des abréviations.....	11
<i>CHRISTINE GUY-ECABERT, Professeure à l'Université de Neuchâtel</i>	
Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux	23
<i>MICHEL HOTTELIER, Professeur à l'Université de Genève</i>	
Les droits octroyés par la Constitution fédérale et par la CEDH en matière de planification territoriale	47
<i>FRANÇOIS BELLANGER, Professeur à l'Université de Genève, avocat</i>	
Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève	85
<i>JACQUES DUBEY, Professeur à l'Université de Fribourg</i>	
De la libre disposition à la disponibilité du sol Une analyse à la lumière du droit fédéral en projet	113
<i>JACQUES FOURNIER, Docteur en droit, avocat et notaire à Sion</i>	
L'aménagement du territoire en Valais L'après 11 mars 2012	145
<i>JACQUES HALDY, Professeur à l'Université de Lausanne, avocat</i>	
Les mesures de planification dans le canton de Vaud	167
Table des matières	195

Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève

FRANÇOIS BELLANGER¹

Professeur à l'Université de Genève, avocat

I. Introduction

Selon l'article 75, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999², « la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire ». Tel qu'il est prévu par l'article 75 Cst., l'aménagement du territoire a deux composantes³, qu'il appartient aux cantons de mettre en œuvre⁴.

En premier lieu, le régime d'affectation du sol s'étend à tout le territoire et fixe une stricte séparation entre les terrains à bâtir et les terrains inconstructibles. Une pesée des intérêts entre la mise à disposition de terrains destinés à la construction, le maintien de surfaces agricoles suffisantes et les autres besoins d'utilisation du sol, d'une part, et une concentration des constructions dans des zones à bâtir desservies par des infrastructures adéquates et raisonnablement délimitées en fonction des besoins actuels ou prévisibles pour les quinze prochaines années, d'autre part, permettent une utilisation judicieuse

¹ Nous remercions Madame Aurélie GAVILLET, assistante à la Faculté de droit de l'Université de Genève qui a procédé à la mise au point de l'appareil critique de cet article. L'état des références et des liens Internet est au 12 novembre 2012.

² RS 101 ; « Cst. ».

³ Sur ce point, voir Peter TSCHANNEN, N° 1 ss *ad* articles 1 & 3 LAT, *in* : Heinz AEMISEGGER et al., *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne 1999 ; Pascal MAHON, N° 2 *ad* art. 75, *in* : Jean François AUBERT/Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich 2003.

⁴ Martin LENDI, N°24 *ad* art. 75 Cst., *in* : Bernhard EHRENZELLER/Philippe MASTRONARDI/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER (éd.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2^e éd., Zurich 2009 ; Giovanni BIAGGINI, *BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zurich 2007, N°3 *ad* art. 75 Cst. ; MAHON (note 3), N°4-5 *ad* art. 75 Cst.

du sol comme une occupation rationnelle du territoire⁵ et évitent le gaspillage du sol⁶. En second lieu, l'aménagement du territoire impose la coordination des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire⁷. L'aménagement du territoire tend sous cet angle à répartir de façon rationnelle les différents usages du sol⁸.

Au plan fédéral, la matière est réglée par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979⁹, laquelle est complétée par l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000¹⁰. La législation fédérale fixe, s'agissant des instruments d'aménagement, l'essence des plans directeurs et d'affectation du sol. Elle détermine leur portée et pose les exigences minimales s'agissant de leur adoption et, le cas échéant, des voies de droit qui s'y rapportent.

Ainsi, pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale, dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6-12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14, al. 1, LAT) ; ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2, al. 1, et 9, al. 1, LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée ; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires¹¹.

Les lois cantonales genevoises concrétisant les principes de la LAT¹² sont la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin

⁵ LENDI (note 4), N°26-27 *ad* art. 75.

⁶ Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Genève 2011, N°1093.

⁷ Voir l'arrêt de principe ATF 116 Ib 265.

⁸ TANQUEREL (note 6), N° 1093.

⁹ RS 700 ; « LAT ».

¹⁰ RS 700.1 ; « OAT ».

¹¹ ATF 137 II 254, c. 3.1.

¹² Pour un aperçu des dispositions constitutionnelles genevoises concernant l'aménagement du territoire, voir Thierry TANQUEREL, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne 1998, p. 25 ss. Le projet de Constitution de la République et canton de Genève, du 31 mai

1987¹³ ainsi que d'autres lois réglant des questions particulières d'aménagement, notamment la Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957¹⁴ et la Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929¹⁵. L'application des mesures d'aménagement prévues par ces lois emporte, en outre, l'application des règles fixées dans la Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977¹⁶ et la Loi sur la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007¹⁷.

Dans le cadre posé par le droit fédéral, la législation cantonale prévoit un nombre significatif d'instruments d'aménagement du territoire. On peut les distinguer selon qu'ils sont des instruments traditionnels de l'aménagement du territoire, que l'on rencontre relativement uniformément en Suisse (plan directeur cantonal, plan d'affectation général, plan d'affectation spécial), ou des instruments typiquement genevois, non envisagés par le législateur fédéral lorsqu'il a édicté la LAT mais qui se conforment au cadre légal du droit fédéral (plan directeur localisé, plan d'utilisation du sol).

Nous présenterons successivement les plans directeurs existant au plan cantonal (II.), à savoir le plan directeur cantonal (PDC), les plans directeurs localisés (PDL), puis les plans d'affectation (III.), à savoir les plans généraux « de zone » et les plans spéciaux, au regard des plans localisés de quartier (PLQ) et des plans d'utilisation du sol (PUS). Nous mettrons en évidence à chaque étape les liens entre ces instruments et les procédures de déclassement.

II. Les plans directeurs

A. Le plan directeur cantonal

En vertu de l'article 6 LAT, les cantons doivent déterminer dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire et traduire ces orientations dans le plan directeur cantonal¹⁸.

A Genève, le plan directeur cantonal est élaboré par le département de l'urbanisme, en collaboration avec la Commission pour l'aménagement du ter-

2012, accepté en votation populaire le 14 octobre 2012 et qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2013, règle l'aménagement du territoire à ses articles 163 ss.

¹³ RS/GE L 1 30 ; « LaLAT ».

¹⁴ RS/GE L 1 35 ; « LGZD ».

¹⁵ RS/GE L 1 40 ; « LExt ».

¹⁶ RS/GE I 4 05 ; « LGL ».

¹⁷ RS/GE I 4 06 ; « LUP ».

¹⁸ TSCHANNEN (note 3), N° 16 ss *ad* art. 6 LAT.

ritoire (art. 3 et 4 LaLAT). Le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal sont soumis à une large enquête publique et font l'objet d'une résolution du conseil municipal des communes (art. 5, al. 2 et 3, LaLAT). Le plan directeur cantonal est adopté par le Grand Conseil sous forme de résolution (art. 5, al. 4 et 5, LaLAT). Le plan directeur cantonal est ensuite approuvé par le Conseil fédéral, ce qui lui confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (art. 11, al. 2, LAT).

Le Plan directeur cantonal 2015 (« PDC ») actuellement en vigueur a été adopté par le Grand Conseil en 2001 et a fait l'objet de deux mises à jour partielles par le Conseil d'Etat en 2006 et 2010¹⁹. Une révision du Plan directeur cantonal est par ailleurs en cours, en vue d'une adoption du Plan directeur cantonal 2030 (« PDCn 2030 »)²⁰.

Le second train de modifications, approuvé par le Conseil fédéral le 31 mai 2011, a notamment permis d'intégrer dans le plan directeur les mesures d'infrastructures prévues par la première Charte instituant le Projet d'agglomération²¹. Il s'agit d'une convention conclue entre les cantons de Vaud, Genève et la France afin de régler l'organisation de l'agglomération transfrontalière franco-suisse²². Elle porte sur l'urbanisation, la mobilité, le logement, l'économie, la formation, l'environnement, l'agriculture, la santé, le social et la culture et a pour objet d'assurer un développement équilibré de la région pour accueillir 200 000 habitants et 100 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2030. Conclue en amont de la politique cantonale en vertu du mandat légal de collaboration entre autorités cantonales et régionales transfrontalières (art. 6, al. 4, et 7 LAT), cette convention a une légitimité entre les acteurs qu'elle lie, mais les postulats qu'elle contient doivent être traduits dans la planification directrice cantonale. Son intégration dans le plan directeur a permis au canton de Genève de bénéficier de financements prévus par la Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006²³, par la Loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 22 mars 1985²⁴, et son ordonnance du 7 novembre 2007²⁵.

¹⁹ La mise à jour partielle de 2010 par le Conseil d'Etat du plan directeur cantonal a modifié cinq fiches : 1.06 Projet d'agglomération, 2.08 Voies urbaines structurantes, 4.02 CEVA, 4.03 Desserte ferroviaire régionale, 4.04 Réseau de tram.

²⁰ Etat de Genève, Enjeux du PDCn 2030, disponible sur : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/enjeux_plan_directeur_cantonal_2030-686-4991-11909.html.

²¹ Une deuxième version de celle-ci, tenant compte des études effectuées au niveau local dans des périmètres dits d'aménagement coordonné (PACA), a été adoptée le 28 juin 2012.

²² Les informations relatives au Projet d'agglomération sont disponibles sur le site internet de l'Etat de Genève à l'adresse http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projet_agglomeration-877.html.

²³ RS 725.13 ; « LFIInfr ».

²⁴ RS 725.116.2 ; « LUMin ».

²⁵ RS 725.116.25 ; « OUMin ».

La révision du Plan directeur cantonal est par ailleurs en cours, en vue d'une adoption du Plan directeur cantonal 2030 (« PDCn 2030 ») en cours d'année 2012. Le projet de plan directeur a été mis à l'enquête publique au printemps 2011 ainsi qu'à la consultation des communes et des régions périphériques en fin d'année 2011. L'enjeu principal du PDCn 2030 est la construction de 50'000 logements à l'horizon 2030 dans le respect d'un développement durable, en menant une politique d'aménagement volontariste qui se fonde sur une approche globale et concertée au niveau de la région²⁶.

Compte tenu du fait qu'il n'a d'effets obligatoires que pour les autorités, le plan directeur cantonal ne peut pas faire l'objet d'un recours émanant de particuliers. Selon la jurisprudence, l'effet obligatoire du plan directeur porte en effet avant tout sur les éléments du plan directeur qui sont visés à l'article 8 LAT et qui en constituent le « contenu minimum » : la définition de la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre. Dans ce contexte, le plan directeur ne doit pas être considéré comme un « pré-plan d'affectation » et sa force obligatoire ne s'étend pas aux éléments qui auraient pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol²⁷.

B. Les plans directeurs localisés (PDL)

Les plans directeurs localisés (PDL) sont une création genevoise, qui entrent dans la définition du plan directeur telle que donnée par le droit fédéral. Ils ont été intégrés dans la loi en 2002 afin de notamment confier aux communes un instrument d'aide à la décision dans les domaines relevant de leur compétence, tels que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité. De manière plus générale, le législateur a considéré que la procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'affectation du sol gagnera en efficacité et en rapidité, si un certain nombre de problèmes potentiels sont mis en évidence et aplanis « à froid », à l'issue d'une concertation pratiquée en amont de tout dossier concret, entre les autorités cantonales et municipales, avec une première consultation publique²⁸.

Les PDL font l'objet de l'article 10 LaLAT. De manière générale, les PDL fixent les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Ils doivent être compatibles avec le plan direc-

²⁶ Etat de Genève, Enjeux du PDCn 2030, http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/enjeux_plan_directeur_cantonal_2030-686-4991-11909.html.

²⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008, c. 4.1.

²⁸ Exposé des motifs à l'appui du PL 8548 modifiant la loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, déposé au Secrétariat du Grand Conseil le 3 août 2001, p. 6-7.

teur cantonal (art. 10, al. 1, LaLAT). La loi distingue entre deux catégories de PDL, selon le périmètre qu'ils recouvrent (art. 10, al. 2, LaLAT) : le plan directeur communal (PDCom) et le plan directeur de quartier (PDQ).

L'élaboration d'un PDCom est obligatoire pour les communes, sauf pour les communes de moins de 1000 habitants qui peuvent en être dispensées. Le projet de PDCom est élaboré par la commune en liaison avec le département et la commission cantonale d'urbanisme (art. 10, al. 3, LaLAT). Le projet de PDCom est soumis à enquête publique puis, après synthèse des observations recueillies et la vérification de sa conformité au PDC, est adopté sous forme de résolution de la commune dans les 90 jours. Le PDCom est ensuite approuvé par le Conseil d'Etat dans un délai de 60 jours (art. 10, al. 5-7, LaLAT).

L'élaboration des PDQ est du ressort du département ou des communes. Les PDQ sont facultatifs, sauf dans le cas des périmètres d'aménagement coordonnés (PACA) prévus par le PDC, où ils doivent être préparés par le département. L'élaboration se fait en liaison avec la commune et la commission cantonale d'urbanisme, respectivement avec le département et ladite commission si l'élaboration du plan est initiée par la commune (art. 10, al. 4, LaLAT). La procédure d'enquête publique et d'adoption est similaire à celle valant pour les PDCom, hormis pour les plans situés dans le périmètre « Praille-Acacias-Vernets », qui font l'objet de règles particulières (art. 10, al. 11, LaLAT)²⁹.

Les PDL adoptés par une commune et approuvés par le Conseil d'Etat ont force obligatoire pour ces autorités. Aussi les autorités chargées de la planification d'affectation dans le périmètre des PDL doivent veiller à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé.

En revanche, les PDL ne produisent aucun effet juridique à l'égard des particuliers, qui n'ont pas un droit de recours à leur encontre, que ce soit à titre principal ou à titre préjudiciel (art. 10, al. 8, LaLAT).

Selon la formule consacrée figurant tant dans les travaux préparatoires que dans la jurisprudence, *« les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient*

²⁹ Voir la Loi du 23 juin 2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (Loi 10788).

bien entendu d'éviter »³⁰. Les PDL sont conçus pour permettre d'accélérer les procédures subséquentes³¹.

Ainsi, la Chambre administrative a considéré que des recourants contre une autorisation de construire ne peuvent pas se prévaloir du fait que le PDCom prévoyait l'établissement d'un PLQ pour s'opposer à l'article 2, alinéa 2, LGZD qui permet de se dispenser d'un tel plan³². De même, l'argument selon lequel une modification des limites de zones serait nulle car élaborée simultanément et non postérieurement au PDQ n'est pas reçu³³. Face à ces griefs, le législateur a précisé en 2009 que l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé (art. 11, al. 1, LaLAT). Il s'agit donc d'un pur instrument de planification. Depuis que la jurisprudence et la loi ont clarifié ses relations avec les instruments de planification d'affectation et les autorisations de construire, son défaut ne ralentit pas le processus d'aménagement, à tout le moins sur le papier.

III. Les plans d'affectation

En aval de la démarche de planification directrice, l'autorité doit effectuer une démarche d'affectation qui a pour but de régler de manière contraignante l'utilisation du sol.

Le processus d'affectation se fait dans un premier temps de manière générale par la détermination des plans de zone, dans la mesure où les plans d'affectation délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, al. 2, LAT). La planification d'affectation intervient ensuite de manière spécifique à l'échelle d'un périmètre déterminé, d'un quartier ou d'un projet, avec en particulier les plans localisés de quartier.

En vertu de l'article 33, alinéa 2, LAT, les plans d'affectation sont donc le premier objet de recours possible une fois la planification directrice établie. La question de la portée du contrôle juridictionnel sur les plans adoptés par l'autorité cantonale est réglée de manière claire en jurisprudence. Sachant que la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire³⁴, il est admis que le contrôle par le

³⁰ Exposé des motifs à l'appui du PL 8548 modifiant la loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, déposé au Secrétariat du Grand Conseil le 3 août 2001, p. 8.

³¹ ATA/453/2011 du 20 juillet 2011, c. 7.

³² *Ibid.*

³³ ATA/74/2008 du 19 février 2008, c. 6.

³⁴ ATF 127 II 238, c. 3b/bb.

juge des choix opérés par le législateur ne saurait toucher aux pures questions d'opportunité, mais qu'il se limite à un examen de la légalité³⁵.

Nous traiterons successivement des plans généraux dits « de zone » (A.) et des plans spéciaux, plus particulièrement des plans localisés de quartier (B.).

A. Les plans généraux « de zone »

1. Les types de zones

L'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal est fixée par des plans généraux dits « de zones » (art. 12, al. 1, LaLAT).

Les zones sont de trois types : les zones ordinaires, les zones de développement et les zones protégées (art. 12, al. 2, LaLAT). Nous n'examinerons que les deux premières dans la présente étude.

a. Les zones ordinaires

Les zones ordinaires ont pour objet de définir l'affectation générale des terrains qu'elles englobent (art. 12, al. 3, LaLAT). Elles sont formées de la zone à bâtir, de la zone agricole, ainsi que des zones de hameaux, de bois et forêts et de verdure et de délassement. La zone à bâtir est constituée notamment des zones 1 à 3, qui constituent le centre urbain et qui accueillent des grandes maisons destinées à l'habitation ainsi que des activités, de la zone 4, qui accueille des maisons à plusieurs logements, dans des régions moins urbanisées et les villages, et la zone 5 dite zone villas (art. 19, al. 1 à 3, LaLAT).

b. Les zones de développement

Les zones de développement ont pour objet de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes et la création de zones d'activités publiques ou privées. A l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue (art. 12, al. 4, LaLAT).

Ces zones spéciales trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'Etat. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction

³⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001, c. 3b/bb.

d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière³⁶. Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'Etat avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains.

Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une spéculation allant à fins contraires de la politique menée par l'Etat. Dans cette optique, un contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit³⁷. De même, l'Etat a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone. Ce droit de préemption, prévu à l'article 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement.

Le but des zones de développement est donc de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché³⁸ tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton. Dans ce but, l'Etat contrôle le prix des terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits. La fixation des prix et loyers intervient sous la forme de directives administratives de l'Office cantonal du logement, ayant leur fondement à l'article 5 LGZD. Elles viennent d'être modifiées le 1^{er} octobre 2012 et sont accessibles sur internet³⁹.

La particularité des zones de développement est qu'elles ne modifient pas immédiatement le régime de zone original des terrains qui sont inclus à l'intérieur de leur périmètre. Le régime juridique de ces zones ne s'applique ainsi pas automatiquement à une parcelle⁴⁰. L'article 12, alinéa 4, LaLAT précise expressément que le « *Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de la zone à laquelle elle se substitue* ».

Le système des zones de développement est concrétisé par la LGZD. Selon son article 1, cette loi fixe « *les conditions applicables à l'aménagement et*

³⁶ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève (MGC) 1956, p. 2022.

³⁷ MGC 1972, p. 412.

³⁸ MGC 1977, p. 2018.

³⁹ <http://www.ge.ch/logement/documentation/pratiques-administratives.asp>, rubrique « Professionnels de l'immobilier ».

⁴⁰ TANQUEREL (note 12), p. 252.

l'occupation rationnelles des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut autoriser l'application des normes d'une telle zone ». Ainsi, l'application des normes de la zone de développement est subordonnée, sous réserve d'exceptions, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat d'un plan localisé de quartier, d'un règlement de quartier et de conditions particulières, conformément à l'article 2 LGZD⁴¹. La LGZD confère ainsi un pouvoir discrétionnaire au Conseil d'Etat : il peut appliquer le régime de la zone de développement, mais n'est pas obligé de le faire. Le Tribunal fédéral a admis l'existence de ce pouvoir discrétionnaire en matière de zones de développement qui implique que les propriétaires concernés n'ont pas un droit à obtenir l'application du régime de la « zone de développement » : « *l'une des différences essentielles entre les zones de développement et les zones ordinaires fixées par la LCI consiste dans le fait que l'inclusion d'un terrain dans une zone de développement ne donne pas au propriétaire de ce terrain le droit de faire application pour le bâtiment qu'il entend construire des normes de la LCI à laquelle renvoie la loi spéciale qui a créé la zone de développement (...). Le Grand Conseil, en adoptant une loi créant une zone de développement, ne fait ainsi qu'ouvrir au Conseil d'Etat une faculté qu'il utilisera, comme l'a dit le Conseil d'Etat dans l'exposé des motifs de la LDAU, « au fur et à mesure de ses besoins* » »⁴².

Ces besoins sont déterminés en fonction des exigences de l'aménagement du canton, notamment des besoins en logements abordables. Dans ce sens, lors de l'examen d'une demande d'application du régime de la zone de développement, l'article 5, alinéa 1, litt. c, LGZD impose au Conseil d'Etat de s'assurer que les bâtiments prévus par le projet « *répondent, par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général* ».

Le contrôle de ces différentes exigences est garanti par l'article 2, alinéa 1, LGZD. Selon cette disposition, la délivrance d'une autorisation de construire un immeuble selon les normes de la zone de développement est subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat de trois éléments, soit d'un plan localisé de quartier, conforme à l'article 3 LGZD, d'un règlement de quartier, prévu par l'article 4 LGZD⁴³, et des conditions particulières prévues par l'article 5 LGZD. Pour qu'une autorisation de construire soit délivrée, il ne suffit donc pas qu'un PLQ ait été adopté, il faut encore un projet concret avec un

⁴¹ ATA du 23 janvier 1991, en la cause *Commune de C.*, pp. 14-15.

⁴² Arrêt du Tribunal fédéral du 19 novembre 1975, en la cause *SI Perly Soleil*, in SJ 1976 545/553.

⁴³ Il est destiné à compléter le PLQ en fixant, entre autres, la répartition du coût de construction des voies publiques ainsi que les conditions spéciales éventuelles imposées aux propriétaires concernés. A défaut d'adoption d'un règlement particulier, selon l'article 3, alinéa 1, du Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RS/GE L 1 35.01 ; « RGZD »), l'autorité applique le règlement type qui figure à l'Annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement (RGZD2) (RS/GE L 1 35.04).

plan financier et technique qui permette la vérification des conditions financières par l'autorité et l'adoption éventuelle d'un règlement de quartier.

2. La procédure d'adoption des plans de zone

Les projets de modification des limites de zones émanent des autorités cantonales (département, Conseil d'Etat ou Grand Conseil) ou communales (art. 15A LaLAT). L'avant-projet de loi est soumis à enquête publique pendant 30 jours puis au préavis communal exprimé sous la forme d'une délibération du Conseil municipal. Celui-ci doit être donné dans les 60 jours. A défaut, le silence de la commune vaut approbation du projet (art. 16, al. 1 à 3, LaLAT). Si le préavis communal est négatif, le Conseil d'Etat doit auditionner le conseil administratif ou le maire de la commune (art. 16, al. 4, LaLAT). Le projet de loi est ensuite transmis au Grand Conseil et son dépôt annoncé par voie de publication. S'ensuit la procédure dite d'opposition pendant laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat dans un délai de 30 jours (art. 16, al. 5, LaLAT). Le Grand Conseil statue sur opposition et vote la loi, pour autant qu'il n'y ait pas apporté de modification qui justifie la réouverture de la procédure d'enquête publique respectivement d'opposition (art. 16, al. 6, LaLAT).

Conformément au droit fédéral, l'adoption de la modification de la limite de zone par le Grand Conseil peut faire l'objet d'un recours à la Chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours (art. 35, al. 1, LaLAT). Outre les personnes directement concernées, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de 3 ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir, pour autant toutefois qu'elles aient préalablement utilisé la voie de l'opposition (art. 35, al. 3 et 4, LaLAT). Dans une décision récente, la Chambre administrative a jugé que l'ASLOCA n'a pas la qualité pour recourir au sens de cette disposition⁴⁴, contrairement par exemple au WWF ou à Patrimoine suisse. En ce qui concerne le contrôle judiciaire, il ne porte que sur la légalité du plan d'affectation, car les questions relevant de l'opportunité ont été examinées au stade de l'opposition devant le Grand Conseil, avec un plein pouvoir d'examen de cette autorité⁴⁵.

⁴⁴ ATA/50/2012 du 24 janvier 2012, c. 7.

⁴⁵ ATA/397/2009 du 25 août 2009, c. 3.

3. Les mesures liées à un changement de zone

La procédure de modification des limites de zones sert ainsi à concrétiser les grandes orientations prises dans la planification directrice, qu'il s'agisse de déclasser des périmètres en zone agricole ou industrielle afin d'y bâtir de nouveaux quartiers, ou de créer des zones de développement dans la couronne suburbaine. Les instruments de la suspension (a.) et de l'effet anticipé négatif (b.) permettent à l'autorité d'agir sur les projets de construction en cours sur les parcelles faisant l'objet de modifications des limites de zones. Les ratios obligatoires de logements permettent à l'Etat de contrôler le nombre et le type de logements construits dans les zones de développement (c.) et le droit de préemption légal (d.) permet quant à lui à l'Etat ou la commune concernée d'acquérir des terrains en zone de développement ou dans une zone à bâtir ayant fait l'objet d'un déclassement afin de réaliser ces objectifs.

a. *La suspension de demandes d'autorisation de construire*

Dans l'optique d'une utilisation judicieuse des zones à bâtir existantes, et compte tenu des réserves limitées de terrain à bâtir aux fins de construction de logements collectifs répondant aux besoins prépondérants d'intérêt général, les autorités chargées de la planification d'affectation, de même que le département dans l'octroi des autorisations de construire, doivent prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir une utilisation rationnelle des réserves de terrains en 5^e zone de construction (art. 11, al. 2, LaLAT). En conséquence, hors du périmètre d'une zone à protéger ou d'un plan de site, le département peut suspendre l'instruction de toute demande d'autorisation préalable ou définitive de construire portant sur une ou plusieurs parcelles situées en 5^e zone dans un périmètre peu ou pas bâti de plus de 5 000 m², afin d'examiner, en collaboration avec la commune, si une mesure de densification est envisageable (art. 11, al. 3, LaLAT). Un périmètre peu ou pas bâti est un périmètre dont l'indice d'utilisation du sol n'excède pas 0,07 (art. 11, al. 7, LaLAT).

Après consultation de la commission d'urbanisme et de la commune, le département, dans le délai de suspension, présente un rapport au Conseil d'Etat afin que ce dernier puisse apprécier l'opportunité d'engager, en application de l'article 15A LaLAT, une procédure de modification des limites de zone permettant d'atteindre un indice d'utilisation du sol plus élevé. Si le Conseil d'Etat estime opportun l'engagement d'une telle procédure, le département refuse provisoirement la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée en application de l'article 13B LaLAT (art. 11, al. 5, LaLAT).

Le délai de la suspension visée à l'alinéa 3 est limité à 6 mois au maximum, à compter du dépôt de la demande d'autorisation de construire. Dans l'hypothèse d'une mesure conservatoire subséquente prise en vertu de

l'article 13B LaLAT, la durée effective de cette suspension vient en déduction du délai prévu pour l'approbation du projet de modification du régime des zones par le Grand Conseil, suite à la décision du département de refuser provisoirement la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée (art. 11, al. 6, LaLAT).

b. L'effet anticipé négatif

En utilisant la procédure dite d'effet anticipé négatif, le département peut refuser une autorisation de construire qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics alors même que dit projet serait conforme à la zone (art. 13B, al. 1, LaLAT). Selon la jurisprudence, il n'est pas nécessaire qu'il existe un plan d'affectation pour qu'un refus conservatoire puisse être opposé à un requérant. Il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés⁴⁶.

Dans un tel cas, l'adoption du nouveau plan d'affectation doit intervenir dans les 2 ans dès le refus d'autorisation de construire ; à défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de ses droits (art. 13B, al. 2, LaLAT).

c. Les ratios obligatoires de logements

Depuis l'entrée en vigueur de la LUP le 31 juillet 2007, la LGDZ fixe en son article 4A le pourcentage de logements sociaux, respectivement d'utilité publique, dans le périmètre des plans. Celui-ci varie en fonction de la zone de base à laquelle la zone de développement s'est superposée, respectivement selon la date de la modification des limites de zones.

Les logements LUP se distinguent des logements que nous désignons comme sociaux au sens de la LGL en ce sens que leur assujettissement au régime du contrôle par le biais du taux d'occupation et du taux d'effort est illimité, ou dure au moins 50 ans, alors que le contrôle selon la LGL cesse en règle générale après 25 ans.

Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre construire 30 % du programme en logement HM (habitations mixtes) ou en coopérative d'habitation, ou céder à titre onéreux 25 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour y bâtir des LUP. Dans ce dernier cas, le prix de cession doit être admis par l'Etat dans les plans financiers (art. 4A, al. 1, LGDZ).

⁴⁶ ATA/457/2010 du 29 juin 2010.

Dans les périmètres déclassés en zone de développement après le 1^{er} janvier 2007 et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre construire 15 % du programme en logements HM ou en coopérative d'habitation et céder 15 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à une autre organisation sans but lucratif pour y bâtir des LUP ou céder à titre onéreux 25 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour y bâtir des LUP (art. 4A, al. 2, LGZD).

Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone agricole, ainsi que dans le périmètre des communaux d'Ambilly (commune de Thônex), il est réalisé au moins 25 % du programme d'utilité publique et au moins 25 % du programme en logements HM, HLM (habitation à loyer modéré) ou en coopérative d'habitation. De plus, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre peut être contraint de céder à titre onéreux à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, 25 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique (art. 4A, al. 3, LGZD).

L'article 4A LGZD prévoit ainsi non seulement l'affectation sociale d'une portion déterminée de la surface destinée au logement comprise dans le PLQ, mais impose en outre, exception faite de l'option exercée par le constructeur dans l'hypothèse de l'alinéa 1, une cession à la collectivité publique d'une partie du terrain aux fins de construction de logements d'utilité publique⁴⁷.

L'article 4B LGZD contient une règle similaire pour le secteur Praille-Acacias-Vernets. En premier lieu, sur l'ensemble du périmètre, tous les logements construits dans ce périmètre sur les parcelles propriété d'une collectivité publique doivent être des appartements à louer. En second lieu, deux tiers des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique devront être de type LUP, dont 22 % de HBM, 28 % d'autres loyers subventionnés et 16 % de LUP, mais à loyers libres. Le solde des surfaces en mains de collectivités publiques, de 34 %, sera affecté à des logements à loyers libres.

A noter qu'avant l'entrée en vigueur de ces dispositions légales, la répartition entre logements sociaux et logements en propriété découlait uniquement d'une pratique administrative, fondée sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration découlant de l'article 5 LGZD⁴⁸. Ces normes ont supprimé cette pratique dans les zones primaires visées par celle-ci, la zone 5, la zone agricole et les terrains anciennement en zone industrielle et artisanale du sec-

⁴⁷ Sur le mécanisme, voir François BELLANGER, « La déclaration d'utilité publique à Genève », in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Genève 2009, p. 61/82-86.

⁴⁸ L'article 4A LGZD, qui fixe un taux minimum, ne remet pas en cause les pourcentages de logements sociaux découlant de PLQ adoptés avant son entrée en vigueur et fixés selon la pratique des 2/3-1/3 : ATA/143/2011 du 8 mars 2011, c. 7.

teur Praille-Acacias-Vernets. Pour les autres zones, par exemple la zone industrielle et artisanale autre que Praille-Acacias-Vernets, la pratique actuelle est d'avoir deux tiers de logements dits « libres », soit en PPE, soit en location (ZDLOC), pour un tiers de logements sociaux de type HM.

d. Le droit de préemption légal

Enfin, l'étape de la modification des limites de zones est une étape importante dans le cadre de la politique sociale du logement, car cette opération fonde l'existence d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes aux fins de la construction de logements sociaux au sens de la LGL (art. 3 LGL)⁴⁹. Le droit de préemption peut être exercé en cas d'aliénation ultérieure du bien-fonds (art. 4 LGL).

Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner un bien-fonds soumis au droit de préemption doit en informer immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier. Si le Conseil d'Etat envisage de préempter, il doit interpellier préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 4, al. 1 et 2, LGL). Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 60 jours depuis le dépôt de l'acte au registre foncier pour notifier aux parties sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui. A défaut d'acceptation de ces conditions, il doit recourir à la procédure prévue en cas d'expropriation (art. 5, al. 1, litt. d, LGL), c'est-à-dire acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933⁵⁰ (art. 6 LGL). Les communes ont un même droit de préemption et d'expropriation (art. 3, al. 2, LGL). On précisera que l'engagement de cette procédure d'expropriation demeure fonction de l'opération d'aliénation préalablement initiée par le propriétaire.

Selon la jurisprudence et la doctrine, l'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé. Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné⁵¹. Le fait

⁴⁹ Le droit de préemption existe également, à teneur de l'article 30A LaLAT, aux fins de la réalisation d'équipements publics dans la zone de développement considérée.

⁵⁰ RS/GE L 7 05 ; « LEx-GE ».

⁵¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, c. 3.4. ATA/585/2011 du 13 septembre 2011, c. 4c. Thierry TANQUEREL, « Le droit de préemption légal des collectivités publiques »,

d'exercer le droit de préemption à ce stade, donc avant l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, permet d'éviter une trop forte pression spéculative⁵².

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007⁵³, les collectivités publiques sont incitées à faire usage du droit de préemption conféré par la LGL. En effet, la LUP vise la constitution d'un parc durable de logements d'utilité publique sur l'ensemble du canton, l'objectif étant la constitution d'un parc de logements d'utilité publique représentant à terme 20 % du parc locatif cantonal⁵⁴. A cette fin, un montant de 35 millions de francs, issu de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse, est attribué chaque année à un Fonds affecté pour la construction de logements. Les ressources financières sont utilisées par l'Etat, par les fondations immobilières de droit public et par les communes. Dans ce contexte, l'instrument du droit de préemption est un moyen au service de la réalisation de la LUP.

B. Les plans spéciaux au regard des plans localisés de quartier (PLQ) et des plans d'utilisation du sol (PUS)

En sus des plans de zone, la LaLAT énumère à son article 13, alinéa 1, les treize autres plans d'affectation du sol existant en droit genevois⁵⁵. Parmi ceux-ci,

in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Genève 2009, p. 147/156-157.

⁵² ATA/585/2011 du 13 septembre 2011, c. 5.

⁵³ RS/GE I 4 06 ; « LUP ».

⁵⁴ Au sens de la LUP, un logement est d'utilité publique si trois critères sont réalisés. Le premier a trait à la qualité du propriétaire : un logement d'utilité publique appartient à l'Etat, à une fondation de droit public, à une commune ou à une organisation sans but lucratif (art. 1, al. 2, LUP) ; il peut appartenir à toute autre entité privée si celle-ci s'engage sur cinquante ans par une convention avec l'Etat (art. 1, al. 3, LUP). Le deuxième exige qu'un taux d'effort soit appliqué, soit un rapport entre le revenu et le montant du loyer (art. 1, al. 2, LUP). Le troisième critère exige qu'un taux d'occupation soit respecté, soit un rapport entre le nombre de personnes occupant un logement et le nombre de pièces de celui-ci (art. 1, al. 2, LUP).

⁵⁵ Les PLQ visés par la LExt, et par la LGZD ; les plans et règlements directeurs des zones de développement industriel et les plans localisés de quartier visés par la Loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984 (RS/GE L 1 45 ; « LGZDI ») ; les plans de site visés par la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (RS/GE L 4 05 ; « LPMNS ») ; les règlements spéciaux visés par la Loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (RS/GE L 5 05 ; « LCI ») ; les plans d'alignement visés par la Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (RS/GE L 2 05 ; « LEaux-GE»), la Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (RS/GE M 5 10 ; « LForêts »), et la Loi sur les routes, du 28 avril 1967 (RS/GE L 1 10 ; « LRoutes ») ; les plans d'affectation spéciaux attribuant les degrés de sensibilité au bruit, visés par la Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (RS/GE K 1 70 ; LaLPE) ; les plans d'utilisation du sol et leur règlement d'application visés par la LExt ; les plans localisés de chemin pédestre visés par la Loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (RS/GE L 1 60 ; « LaLCPR) ; les plans d'extraction visés par la Loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (RS/GE L 3 10 ; « LGEA ») ; les plans de réservation de site routier visés par la LRoutes ; les zones de danger lié aux crues visées dans la LEaux-GE ; les plans localisés agricoles visés par l'article 20, alinéa 5, de la LaLAT ; les plans localisés de quartier « Praille-Acacias-Vernets » visés par la Loi du 23 juin

nous évoquons uniquement ci-après les plans localisés de quartier ou PLQ (1.) et les plans d'utilisation du sol (2.).

1. Les plans localisés de quartier

a. *Les éléments principaux des PLQ*

Les éléments devant être contenus dans le PLQ sont énumérés à l'article 3, alinéa 1, LGZD. Il s'agit (a) du périmètre d'implantation, du gabarit et de la destination des bâtiments à construire, (b) des espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants, (c) des terrains réservés aux équipements publics, (d) de la végétation à sauvegarder ou à créer, (e) des places de parcage et des garages, et (f) du concept énergétique territorial au sens de l'article 6, alinéa 12, de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 ; le PLQ doit en outre contenir les éléments de base du programme d'équipement (art. 3, al. 2, LGZD). D'autres éléments peuvent figurer dans le plan, qui sont fonction des informations demandées par le département lors de l'élaboration du plan ; il en va ainsi du tableau et du schéma de répartition des droits à bâtir (art. 2, al. 4, litt. d, RGZD). Selon la jurisprudence, le PLQ doit définir de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'il fixe⁵⁶.

De plus, le PLQ étant conçu non seulement comme un instrument d'aménagement mais aussi comme un outil de la politique du logement, le Conseil d'Etat peut accepter ou non l'adoption d'un PLQ en fonction de son appréciation du contenu de ce plan et, en particulier de l'obligation pour le plan de permettre, par la suite, le respect de l'exigence fixée à l'article 5, alinéa 1, litt. a, LGZD de prévoir des bâtiments d'habitation locatifs répondant par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général. En conséquence, le Conseil d'Etat peut refuser d'adopter un PLQ qui ne prévoirait pas suffisamment de logements correspondant à un besoin d'intérêt général au sens de l'article 5 LGZD. Ce pouvoir permet au Conseil d'Etat d'imposer l'affectation des bâtiments dans les PLQ, même si la définition du type de logements devant être réalisés doit normalement être effectuée au stade de l'autorisation de construire. Le plan peut donc aussi contenir le détail des logements destinés à la location, des logements destinés à la vente et des bâtiments commerciaux et artisanaux (art. 5, al. 1, LGZD), même si ces éléments devraient normalement figurer uniquement dans l'autorisation ou les autorisations de construire fondées sur le PLQ.

2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, selon le plan N° 29712A, visé à l'article 1 de celle-ci.

⁵⁶ ATA/169/2010 du 16 mars 2010, c. 5/c ; ATA/696/2000 du 14 novembre 2000, c. 6/a, et les références.

Enfin, les PLQ sont accompagnés d'un règlement de quartier qui sert à arrêter les modalités financières en matière d'équipement, la répartition des terrains libres prévus par le plan et la répartition du coût des terrains destinés à des installations d'intérêt public (art. 4, al. 1, litt. a à d, LGZD). Le règlement de quartier doit également déterminer les garanties (notamment servitudes, engagements financiers) fixées dans chaque cas particulier pour assurer la réalisation de l'ensemble et, le cas échéant, les remaniements parcellaires nécessaires (art. 4, al. 1 litt. d, LGZD). Lorsqu'aucun règlement de quartier n'a été adopté, respectivement qu'aucun accord n'a été passé entre les parties en présence et l'Etat, ce sont les dispositions du Règlement-type annexé au RGZD⁵⁷ qui s'appliquent (art. 4, al. 2, LGZD). Le Conseil d'Etat peut en outre, par voie de décision, imposer les remaniements parcellaires nécessaires (art. 4, al. 4, LGZD).

b. *La force obligatoire des PLQ*

Comme tout plan d'affectation, le PLQ a force obligatoire pour chacun (art. 21, al. 1, LAT). Le droit cantonal rappelle cette contrainte à l'article 3, alinéa 4, première phrase LGZD : « *Les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent être conformes aux plans localisés de quartier adoptés en application de l'article 2* ».

Des écarts entre le projet de construction et le plan sont cependant possibles, à certaines conditions : « [...] *lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le plan localisé de quartier, le département de l'urbanisme peut admettre que le projet s'écarte du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments d'équipement de base visés à l'alinéa 2, lettre c.* » (art. 3, al. 4, LGZD). Des écarts sont en particulier admis lorsque le projet démontre une haute qualité énergétique : selon l'article 3, alinéa 5, LGZD, « *La haute performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent, d'une construction prévue par un plan localisé de quartier constitue un motif d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte de ce plan. Dans cette hypothèse, la surface de plancher constructible peut excéder de 10 % au maximum celle qui résulterait de la stricte application du plan* ».

Dans sa jurisprudence constante, la Chambre administrative affirme que « *La nouvelle teneur de l'art. 3 al. 4 LGZD ne modifie pas fondamentalement la marge d'appréciation laissée au DCTI. En effet, comme cela a été relevé dans les travaux préparatoires relatifs à la modification législative précitée, seules des modifications peu importantes, remplissant les autres conditions prévues par l'art. 3 al. 4 LGZD, peuvent être autorisées (Mémorial du Grand Conseil 2003-2004/VII D/31 1835). Ainsi que [la] chambre administrative l'avait déjà jugé, la disposition précitée dans sa teneur*

⁵⁷ RS/GE L 1 35.04 ; « RGZD2 ».

actuelle doit s'interpréter de façon à éviter que le PLQ ne perde de sa substance. En effet, en acceptant par le biais d'une autorisation de construire une modification importante du PLQ, la procédure d'adoption des plans d'affectation, telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas respectée (ATA/143/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/7/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/505/2007 du 9 octobre 2007) »⁵⁸.

La Chambre administrative a rappelé dans cet arrêt avoir admis deux dérogations à cette approche restrictive⁵⁹.

Le premier arrêt⁶⁰ concernait le déplacement d'un bâtiment entier sur une centaine de mètres pour des raisons de sécurité, dès lors que l'emplacement projeté par le plan se trouvait dans une zone d'interdiction de construire en raison de la présence de dépôts pétroliers sur des fonds adjacents. Dans ce cas très exceptionnel, la Chambre administrative a souligné que « le recours n'a été admis qu'en raison des circonstances très particulières du cas d'espèce qui exigeaient le respect de la zone de sécurité autour de dépôts d'hydrocarbures. De surcroît, le déplacement de l'assiette du bâtiment avait rencontré l'agrément de l'ensemble des autorités de préavis. La chambre de céans a insisté sur le fait que seules ces caractéristiques avaient permis l'application de l'art. 3 al. 4 2^e phrase LGZD »⁶¹.

Dans le second arrêt⁶², la Chambre administrative a admis que la réalisation d'une construction à haut standard énergétique est un motif d'intérêt général au sens de cette disposition permettant une dérogation à un plan localisé. Dans le cas d'espèce, qui concernait un seul bâtiment, la Chambre administrative a accepté comme dérogation au plan, la réalisation d'un étage supplémentaire, une augmentation du gabarit de l'immeuble de 2m70 et une augmentation de la SBP de 10 %. La justification était tant le haut standard énergétique que « la nécessité de créer des logements, compte tenu de la pénurie existant à Genève »⁶³.

La loi permet donc que le projet déposé à l'autorisation de construire diffère du plan, sans pour autant exiger la modification de celui-ci, en cas de modifications d'ordre technique ou de motifs d'intérêt général (art. 3, al. 4, LGZD) ou en cas d'augmentation du volume bâti de 10 % récompensant le haut standard énergétique d'un bâtiment sans modification du plan⁶⁴. En revanche, le

⁵⁸ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d ; cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C_427/2011 du 11 janvier 2012.

⁵⁹ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d.

⁶⁰ ATA/102/2007 du 6 mars 2007.

⁶¹ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d.

⁶² ATA/583/2010 du 31 août 2010.

⁶³ ATA/583/2010 du 31 août 2010, c. 7 c.

⁶⁴ ATA/55/2012 du 24 janvier 2012, c. 9.

changement de destination des surfaces à bâtir est considéré comme une modification substantielle du plan⁶⁵ ; il en va ainsi également, en dépit de l'intérêt public poursuivi, lorsque le changement d'affectation concerne des bureaux transformés en logements⁶⁶.

Au surplus, un PLQ en zone de développement peut imposer non seulement un maintien de l'affectation existante, mais également un changement d'affectation. Une fois fixée, cette affectation doit être respectée. L'autorité compétente ne pourrait refuser une autorisation conforme à une telle affectation⁶⁷.

Lorsqu'un PLQ a été adopté et est en force, les autorisations de construire ne peuvent être contestées que dans la mesure où elles ne seraient pas conformes au dit plan. Un recours dirigé contre l'autorisation de construire ne peut ainsi pas servir à remettre en cause – même à titre préjudiciel – la validité du PLQ ou son économie générale, soit aussi bien les objets visés par le plan que la conception urbanistique sur laquelle il repose. Les recours fondés sur la LCI ne peuvent concerner que la légalité des autorisations de construire par rapport à la LCI ou à un PLQ entré en force⁶⁸⁻⁶⁹. En conséquence, au stade de l'adoption du PLQ, des aspects essentiels tels que l'implantation, le gabarit, la destination, le volume et la dévestiture d'un projet de construction sont déjà tranchés.

c. La procédure d'adoption du PLQ

Le projet de PLQ est élaboré par le département, de sa propre initiative ou sur l'impulsion du Conseil d'Etat ou des communes (art. 5A LGZD). En pratique, l'élaboration d'un PLQ suit le plus souvent une demande de renseignements (DR) déposée par un constructeur auprès du département, dont l'issue positive déclenche le processus d'élaboration du PLQ. Dans ce cas, le constructeur participe de manière importante à sa préparation.

Le projet de PLQ est soumis à enquête publique pendant 30 jours (art. 6, al. 1, LGZD). A l'issue de l'enquête, la Commune se voit transmettre les observations et doit rendre son préavis sous la forme d'une délibération du Conseil municipal dans un délai de 45 jours. Son silence vaut approbation. L'enquête publique est facultative lorsque le PLQ est compris dans le périmètre d'un PDQ en force depuis moins de 10 ans et si tous les propriétaires concernés sont d'accord avec le projet (art. 6, al. 4, LGZD). Suivant les observations recueillies

⁶⁵ ATA/7/2011 du 11 janvier 2011.

⁶⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2011 du 12 janvier 2012, c. 3.3.

⁶⁷ ATA/690/2003 du 23 septembre 2003, c. 4-5.

⁶⁸ Article 146, alinéa 1, LCI.

⁶⁹ ATA/61/2004 du 20 janvier 2004 c. 10.

et la teneur du préavis communal, le projet de PLQ peut faire l'objet de modifications, mais seules les modifications essentielles nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (art. 6, al. 5, LGZD).

Le projet fait ensuite l'objet de la procédure d'opposition qui dure 30 jours et dans laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat (art. 6, al. 8, LGZD). Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition (art. 6, al. 9, LGZD).

Le recours à la Chambre administrative est ouvert contre l'adoption du plan par le Conseil d'Etat (art. 6, al. 11, LGZD). A l'instar du contrôle judiciaire valant pour les plans de zone, l'autorité judiciaire procède à un contrôle complet de la légalité, mais n'a pas le pouvoir d'examiner les questions d'opportunité⁷⁰.

La procédure d'adoption des PLQ en zone de développement est ainsi une étape cruciale dans le processus constructif en vue de la création de logements compte tenu des instruments disponibles à ce stade de la procédure.

d. La levée des obstacles à la réalisation d'un PLQ

Les deux obstacles les plus fréquents à la réalisation d'un PLQ sont, d'une part, l'existence de servitudes de droit privé sur tout ou partie de son périmètre interdisant les constructions prévues par le PLQ ou rendant, pour d'autres motifs (droit de passage, servitude de vue ou encore servitude de limitation de hauteur) sa réalisation impossible, et, d'autre part, l'absence de volonté de certains des propriétaires de parcelles dans le périmètre du plan de réaliser celui-ci. La loi donne à l'autorité cantonale les moyens de lever ces deux obstacles.

i. La levée des servitudes de restriction de bâtir

L'article 6A LGZD, dit loi Giromini du nom de son auteur, a pour objet de permettre la levée des servitudes croisées de restriction de bâtir que des propriétaires en zone villa se sont imposées afin d'empêcher des constructions de grande ampleur dans un quartier. Cette disposition permet la levée, par le Conseil d'Etat, des servitudes pour cause d'utilité publique pour autant que le projet en cause ait pour objet la réalisation d'un PLQ dont 60 % de la surface

⁷⁰ ATA/6/2011 du 11 janvier 2011, c. 4 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 c. 2.3 et 2.4.

de plancher est destinée à la construction de logements sociaux au sens de la LGL⁷¹.

A cette fin, le Grand Conseil doit avoir préalablement déclaré d'utilité publique la réalisation du PLQ, sur la base d'un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat et après enquête publique ou consultation des personnes concernées ouvrant un droit d'opposition, selon la procédure fixée dans la LEx-GE.

L'Arrêté du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice (art. 62 LEx-GE). Toutefois, si l'Arrêté du Conseil d'Etat est muni de la clause d'urgence, le juge peut ordonner l'envoi en possession anticipée, de sorte qu'il peut exercer par anticipation, avant le moment du transfert de propriété, les droits que l'expropriation a pour but de lui conférer (art. 81A LEx-GE).

Cette disposition a une influence directe sur le contenu des PLQ : s'il s'avère que la réalisation d'un PLQ nécessite la levée de servitudes de restriction de bâtir, celui-ci devra contenir le pourcentage de logements sociaux élevé de la loi Giromini, et non le pourcentage négocié dans le cadre de l'accord sur le logement en 2007 qui peut selon les cas être inférieur.

Toutefois, cette procédure n'a que rarement été utilisée. On peut mentionner à titre d'exemple les projets dans le quartier de la Roseraie en 2005⁷², à Onex en 2008⁷³ ou en 2012 à la Rue de Moillebeau⁷⁴.

Cela étant, en cas de servitudes croisées convenues entre divers propriétaires de villas d'un quartier, la voie de l'expropriation de droit public est nécessaire, les juridictions civiles ayant tendance à considérer que l'utilité de ce type de servitudes pour les propriétaires concernés demeure malgré l'accroissement considérable de l'intérêt public à la réalisation de logements.

ii. *La mise en œuvre forcée du PLQ par la voie de l'expropriation ?*

A teneur de l'article 7 LGL, pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements

⁷¹ Pour l'historique, la portée et la mise en œuvre de cette disposition, voir BELLANGER (note 47), p. 61/68-77.

⁷² Loi 9516 du 10 juin 2005 déclarant d'utilité publique la réalisation du plan localisé de quartier n° 28670B-264, situé le long de l'Arve et de l'avenue de la Roseraie, sur le territoire de la Ville de Genève, section Plainpalais et des bâtiments prévus par ce plan.

⁷³ Loi 10233 du 26 juin 2008 déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé sur le territoire de la commune d'Onex et des bâtiments prévus par ce plan.

⁷⁴ Projet de loi 10646 du Conseil d'Etat déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé à l'angle des rues Maurice Braillard et Moillebeau, sur le territoire de la commune de Genève, Petit-Saconnex, et des bâtiments prévus par ce plan.

d'utilité publique. Dans ce cas, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan (art. 8 LGL).

Il existe donc une possibilité pour l'Etat d'engager une procédure d'expropriation lui permettant de réaliser lui-même des logements d'utilité publique, en lieu et place des propriétaires concernés. Tout comme l'exercice du droit de préemption, les terrains concernés par l'expropriation doivent servir obligatoirement à la construction de logements sociaux au sens de la LGL⁷⁵.

Toutefois, il s'agit d'une procédure apparaissant comme une *ultima ratio* puisque le législateur fait dépendre le droit d'exproprier de deux conditions cumulatives, à savoir le fait que la collectivité publique ne dispose pas elle-même des terrains nécessaires à la réalisation du projet, et l'absence de réalisation du PLQ par les propriétaires concernés dans un délai de 5 ans depuis l'adoption du plan. A notre connaissance, cette procédure n'a jamais été utilisée.

e. Les procédures particulières

La LGZD prévoit en outre plusieurs moyens d'accélérer ou d'alléger les procédures. Ainsi, le projet de PLQ peut être mis à l'enquête simultanément à la modification des limites de zones créant la zone de développement dans le périmètre (art. 6, al. 12, LGZD).

Il est également possible, selon l'article 2, alinéa 2, LGZD, de renoncer à l'établissement d'un PLQ dans des cas où celui-ci ne se justifierait pas, soit que la zone ne s'y prête pas (périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle ; zone de développement affectée à de l'équipement public ; quartiers de développement déjà fortement urbanisés) soit que d'autres instruments définissent déjà l'aménagement de la zone (projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité ; projets de constructions ou installations conformes au 1^{er} prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département). Selon le Tribunal fédéral, cette exception est conforme au droit fédéral et ne contrevient pas à l'obligation générale de planifier⁷⁶.

⁷⁵ BELLANGER (note 47), p. 61/82.

⁷⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_558/2009 du 25 mai 2010.

Au surplus, l'article 2, alinéa 4, LGZD, réserve les dispositions de la loi N° 10788 du 23 juin 2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, dans le secteur dit le quartier « Praille-Acacias-Vernets », selon le plan N° 29712A. Ces dernières sont destinées à faciliter l'aménagement rapide de ce secteur. Dans ce but, en dérogation aux règles usuelles d'aménagement et de construction, la loi N° 10788 prévoit notamment :

- L'adoption d'un plan directeur du quartier PAV avec un contenu sensiblement plus détaillé que les plans directeurs de quartier ordinaires (art. 2 de la Loi 10788).
- L'adoption de plans localisés de quartier PAV avec un contenu plus détaillé que les plans localisés de quartier ordinaires (art. 3 de la Loi 10788).
- La possibilité de construire des tours de 170 mètres au nord de la route des Acacias et de 175 mètres au sud de celle-ci (art. 1 alinéa 7 de la Loi 10788).
- L'obligation de respecter un ratio de 70 % de surfaces brutes de plancher (SBP) pour le logement pour 30 % de SBP pour les activités, ce dernier ratio étant calculé sur la base des nouveaux emplois créés (art. 1, al. 6, de la Loi 10788).

2. Les plans d'utilisation du sol (PUS)

Les plans d'utilisation du sol (PUS) sont des plans d'affectation⁷⁷ institués par la LExt. Il s'agit d'un instrument d'aménagement du territoire qui a été adopté dans les années quatre-vingt à la faveur de l'approbation d'une initiative populaire préconisant l'adoption de mesures relatives à l'affectation des immeubles à des fins de maintien de l'habitat en ville⁷⁸.

Les PUS ont pour but de maintenir et de rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction, de favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15A, al. 1, LExt). Les PUS permettent de donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment entre terrains à bâtir, d'une part, et espaces verts, privés ou pu-

⁷⁷ ATF 112 Ia 268. ATA/251/2009 du 19 mai 2009, c. 4.

⁷⁸ RDAF 1992 181/183-184 (TA/GE), *Consorts T.*

blics, y compris les secteurs de détente en nombre et surface suffisants, d'autre part (art. 15B, al. 1, LExt). Les règlements d'application définissent les taux de répartition dans les différents secteurs, afin d'assurer notamment un équilibre entre l'habitat et l'artisanat, le commerce, l'administration, tant publique que privée, et les secteurs de détente (art. 15C LExt).

La Ville de Genève est dotée d'un PUS pour l'ensemble de son territoire, de même que la Commune de Carouge pour un périmètre limité dans le secteur du Boulevard des Promenades. A Genève, le Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol (RPUS) a été adopté par le Conseil municipal en février 2007, approuvé par le Conseil d'Etat le 27 février 2008 et a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal administratif⁷⁹ puis du Tribunal fédéral⁸⁰. Le plan annexé au RPUS prévoit un découpage de la Ville de Genève (ci-après : la Ville) en trois secteurs : la première zone comprend la Vieille-Ville, la deuxième est composée de trois sous-secteurs couvrant tous les quartiers de la Ville hormis les zones faisant l'objet de plans localisés de quartier, ces dernières étant attribuées à la troisième zone. A chaque secteur et sous-secteur est prescrit un taux minimal de logements et d'espaces verts applicable à toute nouvelle surface brute de plancher supplémentaire obtenue par des transformations de bâtiments ou des constructions nouvelles. Sont prévus, un taux de 50 % de logements dans le secteur 1, un taux de 80 % dans les secteurs 2.1, 2.2 et 2.3 accompagné d'un taux de 35 % et 40 % d'espaces verts dans les secteurs 2.2 et 2.3. Pour le secteur 3, le plan renvoie aux plans localisés de quartiers. Le règlement prévoit également le maintien de l'affectation des constructions existantes. Le PUS de Carouge vise uniquement les îlots situés en face des Tours et a un caractère anecdotique par rapport à celui de la Ville.

Le processus d'adoption d'un PUS se déroule en trois phases, conformément à l'article 15D LExt : soumission du plan et de son règlement à enquête publique, approbation par le Conseil municipal, puis approbation par le Conseil d'Etat.

Cette dernière approbation peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice (art. 15F, al. 1, LExt). Les associations à but idéal actives dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites ont la qualité pour recourir (art. 15F, al. 2, LExt).

En pratique, le PUS intervient comme une réglementation supplémentaire dont les constructeurs doivent tenir compte. Il ne s'agit pas d'un instrument dont l'adoption est nécessaire aux fins de l'avancement de projets, contrairement

⁷⁹ ATA/251/2009 du 19 mai 2009.

⁸⁰ Arrêts du Tribunal fédéral 1C_229/2009 et 1C_317/2009 du 15 janvier 2010.

ment aux PLQ. La conformité au PUS est exprimée, par la Commune, dans les préavis qu'elle délivre dans le cadre des dossiers d'autorisation de construire, puis formalisée dans l'autorisation de construire⁸¹.

IV. Conclusion

Le droit de l'aménagement genevois est extrêmement complexe. Il se fonde sur plusieurs législations relatives à l'aménagement ou à la politique sociale du logement, dont l'imbrication n'est pas toujours claire au premier abord.

Ces normes sont censées concourir à la réalisation rapide de logements. Malheureusement, la construction de logements par centaines n'est pas un exercice facile.

Le potentiel de construction de logements dans la zone urbaine, principalement sur des zones villas transformées en une zones de développement 3, est désormais limité. Ce mécanisme a permis la construction de la ville « actuelle », principalement entre 1960 et 1990. Depuis, il s'est peu à peu grippé, en raison, d'une part, de la raréfaction des terrains disponibles et, d'autre part, de la force des blocages provoqués par les propriétaires opposés : tant que l'Etat ne recourt pas à l'expropriation, il n'a pas la possibilité de forcer la mise en œuvre d'un PLQ en l'absence de vente de son terrain par le propriétaire opposé à celle-ci.

La nouvelle politique de l'Etat de Genève porte principalement à la fois sur la conversion de zones artisanales et industrielles ou de terrains agricoles en zone à bâtir.

Dans le premier cas, illustré par le périmètre Praille-Acacias-Vernets, il est difficile de combiner le coût du déplacement ou du regroupement d'entreprises actives pour libérer des terrains avec l'objectif légalement imposé de construire un nombre important de logements et, en particulier, deux tiers de logements LUP sur les parcelles propriété de collectivités publiques.

Dans le second cas, le choix de la zone agricole limite les oppositions, car le terrain est, par définition, vierge de constructions sous réserve des installations agricoles. L'Etat se libère de la sorte de l'obstacle constitué par le propriétaire de villa opposé à une densification. En revanche, cette « liberté » crée d'autres problèmes : construire la ville à la campagne a un coût important dès lors qu'il ne s'agit pas que de construire des routes d'accès mais qu'il faut réaliser des infrastructures complètes, comme des places, des parcs, des structures sociales

⁸¹ Pour un cas d'application récent, ATA/488/2011 du 27 juillet 2011.

ou des écoles. Les instruments légaux en vigueur ne permettent pas de faire face à ces coûts.

En développant de nouveaux instruments de gestion des grands projets⁸², le département tente dans ces secteurs présentant des enjeux majeurs en matière d'aménagement et de mobilité, par une démarche proactive, d'éviter les blocages liés à la maîtrise du foncier ou à la prise en charge des frais d'infrastructure. La démarche a pour but de faciliter la conduite du projet en prévoyant d'entrée de cause et pour toute la durée de la réalisation du projet, une direction de projet, une maîtrise d'œuvre urbaine, une entité de portage et une conduite politique et technique. Etat, communes, propriétaires, constructeurs et tiers sont associés dans la conduite du projet. Cette action montre les limites du système légal ordinaire que nous avons présenté et la nécessité pour l'administration d'être proactive et de recourir à des instruments plus consensuels pour faire aboutir ses grands projets.

En sus s'ajoutent les blocages issus des droits de recours contre les plans, respectivement les autorisations de construire. Bien que l'on constate un resserrement de la qualité pour recourir eu égard aux griefs invoqués comme en fonction de la personne des recourants, il n'en demeure pas moins que la protection juridique accordée en droit de l'aménagement du territoire par l'article 33 LAT, respectivement contre les autorisations de construire, a un effet certain sur la réalisation de logements neufs. Dans ce contexte, la précision des PLQ, par ailleurs souhaitable afin de procéder à une pesée complète des intérêts au stade de la planification de détail, comporte l'inconvénient de susciter un nombre important de points d'achoppement dans les procédures de recours contre les autorisations de construire subséquentes, les projets variant inévitablement toujours au stade de leur réalisation.

⁸² Les informations sont tirées de la page internet de la Direction de l'aménagement dédiée aux grands projets à l'adresse http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/grands_projets-723.html.

Cet ouvrage présente les Actes de la onzième Journée du droit de la propriété, qui s'est tenue à Genève au mois de juin 2012 et qui a été consacrée à la planification territoriale. Ce thème est traité sous ses différents aspects par des spécialistes de la matière, à savoir :

- Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux, M^{me} Christine Guy-Ecabert, professeure à l'Université de Neuchâtel ;
- Les droits octroyés par la Constitution fédérale et par la CEDH en matière de planification territoriale, M. Michel Hottelier, professeur à l'Université de Genève ;
- Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, M. François Bellanger, professeur à l'Université de Genève, avocat ;
- De la libre disposition ... à la disponibilité du sol, M. Jacques Dubey, professeur à l'Université de Fribourg ;
- L'aménagement du territoire en Valais, M. Jacques Fournier, avocat et notaire à Sion ;
- Les mesures de planification dans le canton de Vaud, M. Jacques Haldy, professeur à l'Université de Lausanne, avocat.

Les Journées du droit de la propriété sont organisées par la Chambre genevoise immobilière, la Faculté de droit de l'Université de Genève et l'Institut d'études immobilières.

ISBN 978-3-7255-6790-4



9 783725 567904

Date de dépôt : 22 septembre 2014

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Christina Meissner

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 16 mai 2014, le projet de loi PL 10843-A déclassant en zone 3 de développement (ZD3) le quartier des Corbillettes à Vernier, n'a pas été voté par le parlement. Comme le demandait le premier rapport de minorité de l'UDC, il a été renvoyé en commission. Le PLR, dont les voix ont été déterminantes pour le renvoi en commission, l'a appuyé mais pas pour les mêmes raisons. Le PLR souhaite en effet que l'ensemble du périmètre soit déclassé en zone ordinaire 3 (Z3) et a, de fait, déposé en commission un amendement allant dans ce sens. La Gauche, y compris les Verts, et le PDC, n'ont pas soutenu cet amendement et ont, au contraire, confirmé leur volonté de déclasser l'entier du périmètre en ZD3. L'UDC est, depuis le début du traitement de cette modification de zone, le seul parti à soutenir la position de la commune qui souhaite le déclassement en ZD3 uniquement du front de rue Louis Casai, laissant ainsi le temps au reste du périmètre de se déterminer sur son futur à travers un processus participatif. En commission, c'est donc l'UDC qui a déposé l'amendement respectant la volonté communale, amendement qui n'a reçu le soutien d'aucun autre parti ! Dès lors, c'est bel et bien le déclassement en ZD3 de l'entier du périmètre qui a été confirmé en commission et sur lequel le Grand Conseil aura à nouveau à se prononcer. Il est clair que l'UDC ne l'acceptera pas.

Je ne reviendrai pas dans ce rapport de minorité sur la restriction des droits de propriété et la perte de la valeur que subissent les propriétaires lorsqu'une zone villas passe en zone de développement. C'est un problème essentiel, hélas commun à tout déclassement similaire à celui du PL10843 et qui explique l'opposition des habitants. Il faudrait au moins indemniser les propriétaires lésés par un relogement aux mêmes conditions ailleurs; mais on a vu le sort que le parlement réservait aux textes proposant ce genre de solution (M 1989 de l'UDC et M 1899 du PDC).

Je ne reviendrai pas non plus sur le non-respect du plan directeur communal et des garanties que la commune avait obtenues du canton en 1998 à l'occasion d'un autre déclassement sur un périmètre voisin (cf procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 16.03.2000). Cette manière cavalière de procéder n'est que trop courante et touche bien d'autres communes. Pourtant, dans une démocratie directe, on s'attendrait à ce que les autorités travaillent ensemble et non les unes contre les autres.

Je reviendrai par contre sur le processus participatif et innovant qui aurait pu être poursuivi si l'amendement qu'avait proposé l'UDC en commission avait été accepté.

Comme mentionné dans mon premier rapport de minorité, les travaux de la Commission d'aménagement sur le déclassement dit des Corbillettes se sont arrêtés le 2 novembre 2011 après l'audition de la commune de Vernier, de l'association des Corbillettes, de Pic-Vert, de la CGI et de l'APCG. A la lecture du procès-verbal, la commission attendait encore l'audition de l'Office fédéral du développement territorial.

Les auditions ont mis en avant l'opposition des associations d'habitants et de la commune de Vernier. Cette dernière soulignait par ailleurs que le projet de déclassement ne respectait pas son plan directeur communal qui lui, ne prévoyait que la densification du front de rue de l'avenue Louis-Casaï.

A la fin novembre 2011, j'ai repris pour une année la présidence de la Commission d'aménagement. En tant que secrétaire générale d'une association de propriétaires, Pic-Vert, et en tant que conseillère municipale à Vernier, j'ai souhaité savoir s'il n'y avait pas matière à mener sur ce périmètre un processus participatif constructif plutôt que de s'engager dans un processus d'opposition stérile. Mais existait-il des propriétaires prêts à construire et la commune était-elle pour sa part prête à engager un tel processus participatif avec les habitants ?

Deux réunions ont eu lieu les 9 et 15 mars 2012 avec les propriétaires sous l'égide de l'association des Corbillettes (AICC). Ceux du front de rue de Louis-Casaï se sont avérés favorables à une densification de leur parcelle mais souhaitaient rester maîtres de leur destin plutôt que de vendre à un promoteur. Tous acceptaient le principe d'un processus participatif impliquant la commune de Vernier.

Une rencontre a ainsi été organisée entre les habitants et la commune de Vernier en date du 19 juin 2012 et le principe d'un processus participatif a été accepté. Contactés, les services cantonaux qui travaillaient parallèlement sur le périmètre dans le cadre du Grand Projet, Tête GVA Aéroport-Casaï, se sont également montrés intéressés à la démarche. En effet, elle s'inscrivait

dans la prolongation des tables rondes organisées en juin 2012. Elle permettrait aux mandataires de travailler sur une trame plus fine et de tester certaines hypothèses développées dans le cadre de ce Grand Projet. Une première étude du territoire était envisagée afin d'aboutir à une image solide de ce qui pourrait être réalisé et ce, dans les six à huit mois. Forte de ces contacts prometteurs, la commune de Vernier a alors écrit au conseiller d'Etat François Lonchamp, en date du 13 août 2012, pour l'informer d'une part de la démarche participative initiée en vue de la constitution d'un plan directeur de quartier fixant les grands axes de développement du secteur et, d'autre part, de la volonté de travailler dans le cadre du Grand Projet.

De l'avis de tous, il apparaissait toutefois indispensable de suspendre la modification du régime des zones (c'est-à-dire le PL10843), jusqu'à l'accomplissement de cette première phase d'étude qui permettrait ainsi de mettre en évidence les possibilités d'aménagement.

L'association des Corbillettes a, elle aussi, écrit au conseiller d'Etat pour aller dans le même sens.

Commune, habitants et associations espéraient une réponse positive. Elle était attendue comme un signal fort d'écoute, propice à l'engagement d'un processus participatif des actuels propriétaires des parcelles concernées. Elle permettrait par ailleurs d'éviter d'éventuels obstacles et blocages au niveau des procédures d'aménagement, donc un gain de temps substantiel.

Las, la réponse de M. François Lonchamp, tombée le 17 septembre 2012, était négative. Pour le conseiller d'Etat, il n'était pas question de remettre à plus tard la procédure de déclassement, elle devait suivre son cours. Pour lui, la démarche participative, pouvait être menée en parallèle.

Cette réponse du conseiller d'Etat, communiquée par la commune aux propriétaires le 25 octobre 2012, les a stupéfaits.

Comment en effet imaginer qu'un processus participatif puisse se mettre en place dans de bonnes conditions, alors même que ceux qui y prendraient part auraient, en même temps, à faire recours contre une des parties prenantes du processus, en l'occurrence l'Etat ?

Sous la nouvelle présidence du Vert François Lefort, le PL 10843 a été remis à l'ordre du jour de la commission et il a été voté, dans l'heure, le 5 décembre 2012. Seuls l'UDC et le MCG l'ont refusé. La majorité des partis ont rejoint la position du conseiller d'Etat, insistant sur le fait qu'il était essentiel de procéder rapidement au déclassement, que la participation devait se faire dans le cadre de la zone 3 de développement et qu'il fallait éviter que des recours retardent l'entrée en vigueur du projet de loi .

Cependant, étant donné les centaines d'oppositions déjà reçues par le département, dans le cadre de la procédure, si le PL10843 était voté, la commune de Vernier, les associations - dont la Fédération réunissant les associations de quartier du Grand-Saconnex et environs (FLAGS), qui comprend l'AICC, s'engageraient à coup sûr dans un processus judiciaire pour préserver leurs droits. Dès lors, la modification en ZD3 serait loin de voir le jour !

Mais revenons à notre chronologie des événements. Malgré un délai fixé au début 2013 pour déposer le rapport sur le PL10843, le rapport de majorité n'a été déposé qu'en juin 2013.

Entretemps, sous la houlette de la direction des Grands projets, le processus participatif demandé en été 2012 a été enclenché. Les 22, 24, 26 avril 2013 des réunions préalables ont été organisées à destination des propriétaires visés par le PL 10843. Un questionnaire leur a été envoyé en mai et en juin 2013 débouchant le 18 décembre 2013 sur une réunion d'information elle-même suivie d'ateliers entre janvier et avril 2014. Après des débuts empreints de méfiance, les habitants se sont pris au jeu et ont participé activement à ces ateliers.

Le retour en commission du projet de loi PL 10843A voté par le Grand Conseil le 16 mai 2014, a donné un nouvel espoir aux habitants et à la commune de Vernier.

Le 11 juin, le conseiller administratif Yvan Rochat a été auditionné par la Commission d'aménagement. A cette occasion, il a rappelé l'immense travail fait, en collaboration notamment avec l'association des Intérêts des habitants du chemin des Corbillettes (AICC). Egalement auditionnée ce jour-là, la présidente de l'AICC a rappelé elle aussi le contexte dans lequel s'inscrivait la modification de zone, la participation des habitants aux ateliers et surtout le fait qu'ils n'accepteraient en aucun cas un déclassement de l'ensemble de la zone en ZD3 et que si la préservation de la zone villa à l'arrière de l'avenue Louis-Casaï s'avérait illusoire, c'est le déclassement en Z3 ordinaire de l'ensemble de la zone que l'AICC défendrait.

Au vote, le 27 août 2014, tant l'amendement du PLR pour un déclassement en Z3 que l'amendement de l'UDC pour un déclassement en ZD3 uniquement du front de rue Louis-Casaï ont été refusés. Le déclassement en ZD3, c'est à dire le PL d'origine qui l'a emporté grâce aux voix des Socialistes, des Verts, d'Ensemble à gauche, du PDC et du MCG.

Il est regrettable que ce faisant, et malgré tout le chemin accompli en termes de participation, la majorité des partis contraignent la population, les propriétaires des terrains, les associations et la commune à l'opposition. C'est

aussi bien mal récompenser Vernier qui est une des communes qui a le plus contribué à la construction de logements. Les députés qui votent les déclassements sans se préoccuper de ce qui se construira ne comprennent toujours pas le souhait légitime des habitants de participer à l'évolution de leur territoire de manière concertée. Ils ne comprennent toujours pas que l'image directrice aide à la compréhension de ce pour quoi un déclassé est voté. Le meilleur moyen pour que les habitants s'approprient un projet, c'est qu'ils participent à son élaboration et ne se sentent pas exclus du processus et du territoire.

La commune de Vernier l'a bien compris et c'est ainsi que dans le cadre du projet de l'Etang, elle applique un tel processus participatif. Il implique le conseil municipal, les habitants concernés et le propriétaire du périmètre. Le projet de l'Etang bénéficie des soutiens nécessaires pour avancer, et il avance.

La volonté partagée par la commune et les habitants de travailler dans un cadre participatif aurait offert une opportunité autrement plus prometteuse de construire du logement aux Corbillettes que le déclassé de l'entier du périmètre en ZD3 imposée par le PL 10843. Pour ces raisons, je vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de ne pas voter le PL 10843.

Date de dépôt : 22 septembre 2014

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Benoît Genecand

Mesdames et
Messieurs les députés,

En mai 2014, le parlement a renvoyé le PL 10843 en commission d'aménagement par 58 oui, 28 non et 2 abstentions.

Avec mandat d'étudier le déclassement de ce périmètre en zone ordinaire au lieu de la zone de développement initialement prévue.

La commission a auditionné le département, une représentante des habitants, la commune de Vernier et le professeur Bellanger.

Aux questions principales qui se posaient, on peut désormais répondre :

Un déclassement en zone ordinaire conduira-t-il à un accroissement des prix dans ce périmètre ?

La réponse est non. Parce que le périmètre choisi se situe à Vernier et que le prix payé pour les terrains sera limité par les prix que sont prêts à accepter les futurs locataires et propriétaires.

Ouvrons ici une parenthèse : depuis mars (PL 11141), les PPE en zone de développement sont réservées aux primo-accédants. Les appartements offerts à la vente sont désormais répertoriés par le DALE (<http://www.ge.ch/logement/propriete-individuelle/ppe-operations.asp>). Au 4 septembre, il y en avait 367. Certaines de ces opérations peinent à trouver preneur. Singulièrement les opérations situées sur la rive droite et dont les prix de vente PPE au m2 sont autour des CHF 7000. Qu'est-ce que cela nous indique ? Que les prix admis par l'Office du logement et de la planification foncière sont peut-être déjà supérieurs au marché pour les opérations se situant sur la rive droite du canton.

Le marché de l'immobilier est en baisse depuis 2013. Cette tendance est forte compte tenu des mesures prises par la FINMA et le Conseil fédéral pour ralentir le marché de la construction. Il est très probable que les prix qui seront atteints en zone ordinaire aux Corbillettes ne seront pas supérieurs à ceux admis dans les plans financiers de l'OLO en zone de développement.

Il n'y a donc pas à craindre que le déclassement en zone ordinaire qui ne prévoit pas de contrôle du prix du terrain conduise à une augmentation des prix de vente des PPE ou des loyers.

Un déclassement en zone ordinaire va-t-il ralentir la procédure ?

La réponse est nuancée. Il faudra reprendre une partie du processus au stade de l'enquête publique. Qu'en sera-t-il de la durée ? Selon le professeur Bellanger, « on ne peut prévoir la durée d'un tel processus. Il explique que l'enquête publique dure 30 jours, le préavis communal dure 60 jours, et le délai d'opposition est de 30 jours. Entre ces différentes étapes, c'est le département qui maîtrise la procédure. » La durée totale dépendra donc de la célérité que mettra le département.

Il y a donc une prolongation objective de délai par rapport au déclassement en zone de développement proposé qui a déjà franchi ces étapes. Cela dit, la question ne se limite pas à cette considération. La vraie question est ce qui se passera sur ce périmètre une fois le déclassement effectué. Or, sous cet angle, nul ne peut faire de pronostic certain. Les parlementaires favorables à la zone ordinaire font le raisonnement suivant : en permettant aux propriétaires actuels d'agir plus librement, des opérations immobilières se déclencheront plus vite que sous la houlette de l'Etat. La discussion se fera entre propriétaires et promoteurs. Des propriétaires pourront aussi eux-mêmes devenir promoteurs. Le résultat sera une sortie de terre plus rapide des premières opérations (ce que le département admet). Pour la suite et la transformation complète du périmètre, personne ne peut faire de pronostic. Et pour cause, un déclassement d'une telle ampleur en zone ordinaire n'a plus été réalisé dans le canton depuis des décennies !

Qu'en est-il du PLQ (Plan localisé de quartier) ?

Le PLQ n'est pas obligatoire en zone ordinaire. On peut construire sans. C'est une des grandes différences avec la zone de développement. C'est d'ailleurs, en termes procéduraux, un gain de temps important (au minimum deux ans).

Cela dit, selon le professeur Bellanger, le département peut demander qu'un PLQ soit élaboré. Citation de l'audition du 25 juin 2014 : « Une autre question qui a été posée était celle de savoir s'il est possible de réaliser un PLQ en zone ordinaire. Cette possibilité existe et est consacrée à l'art. 3 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt). De cette première question découle celle de savoir si on peut imposer un PLQ en zone ordinaire. M. Bellanger estime que cela est possible, au titre de l'art. 16, al. 1, let. a LCI, qui permet de soumettre une autorisation de construire à l'adoption préalable d'un PLQ. Ce pouvoir

étant donné au département, il s'agit tout de même d'un mécanisme très différent de celui de la LGZD. »

Ainsi, la zone ordinaire offre plus de souplesse là où la zone de développement rend obligatoire l'usage de certains instruments comme le PLQ. Ce dernier est facultatif en zone ordinaire. Le département pourrait le juger utile s'il considérait que le projet de développement ne donne pas de garanties suffisantes pour obtenir une image urbanistique satisfaisante, pour réserver des voies de communication ou encore, pour répartir les affectations. A défaut, il pourrait aussi être libre d'y renoncer et de gagner de nombreuses années de procédure d'élaboration et d'opposition.

Un déclassement en zone ordinaire va-t-il conduire à moins de logements ?

Encore une fois non. Comme dit, il est vraisemblable que des logements sortent plus vite de terre en zone ordinaire. Quant au nombre total une fois la transformation du périmètre réalisée : personne ne peut le prévoir. Ce qu'il faut dire ici est que le DALE ne prévoit que quelques dizaines de logements durant la législature si son projet de déclassement en zone de développement est accepté.

La commune est-elle favorable au déclassement en zone ordinaire ?

Non. Mais il faut rappeler que la commune n'est pas non plus favorable au projet de déclassement en zone de développement. Elle voulait une moitié de zone ce qui est la moins bonne solution en terme urbanistique.

Les habitants sont-ils favorables à un déclassement en zone ordinaire ?

Oui. Conscients que leur périmètre ne restera pas en zone villas, les habitants privilégient la zone ordinaire à la zone de développement. Ils font ce choix car ils ont le sentiment (justifié) de mieux maîtriser leur futur. Mme Jobin, auditionnée le 18 juin s'exprime ainsi : « Ils (les habitants) désirent garder la zone villas, ne souhaitent pas vendre leur maison, et veulent y vivre le plus longtemps possible, ou la donner en héritage à leurs enfants ; ils seraient cependant soulagés de voir qu'avec la zone ordinaire, s'il y avait expropriation, leur 2e pilier ne fonderait pas, à l'avantage d'autres citoyens, qui viendraient habiter avec l'aide de l'Etat sur leur propriété ».

Levée des servitudes croisées

Les servitudes croisées sont des servitudes de restrictions à bâtir, limitant en principe la hauteur de la construction qui peut être édifiée sur une parcelle, ou sa nature. Elles sont souvent dites « croisées » car la plupart du temps,

elles sont réciproques entre les parcelles, chacune d'elle en bénéficiant et en étant à la fois grevée.

Ainsi, ces servitudes de droit privé restreignent parfois la construction telle que souhaitée au niveau des plans d'affectation (plan de zone, plan localisé de quartier, etc...).

Le périmètre des Corbillettes fait l'objet de servitudes de ce type pour une partie des parcelles qu'il comprend. Il s'agira, pour voir le quartier se développer, que ces servitudes soient levées. Cela peut intervenir dans les hypothèses suivantes :

a) Abandons, négociations de gré à gré entre privés

Les tenants du déclassement du périmètre en zone ordinaire pensent que les propriétaires seront bien plus enclins à abandonner ou négocier leurs servitudes de restrictions à bâtir dès le moment où ils participeront au développement du quartier. Ils n'auront plus l'impression d'agir sous la coercition de l'Etat mais, de leur propre chef et dans l'esprit d'une acceptation de la mutation du quartier qu'ils perçoivent déjà comme inéluctable.

b) Expropriations des servitudes par le biais des dispositions de la LGZD ou de la LExt

Ces deux lois, applicables pour l'une en zone de développement et pour l'autre en zone ordinaire contiennent des dispositions similaires, les articles 6A LGZD et 7 LExt qui ont la même teneur.

A la lecture de ces articles, les conditions de l'expropriation des servitudes de restriction à bâtir sont les suivantes :

- Qu'il existe un PLQ ;
- Que le projet comporte 60% de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires.

La pratique a toutefois démontré que ces dispositions ne sont pas les seules applicables et que l'on peut, également, déclarer d'utilité publique la construction de logements en zone de développement ou en zone ordinaire et que l'on dispose d'un PLQ ou non.

c) Expropriation des servitudes de droit à bâtir en application de la LEX

Le Grand Conseil a, à plusieurs reprises, fait usage des articles 2 et 3 de la LEX pour déclarer un projet d'utilité publique alors que la construction des logements prévus correspondait au besoin prépondérant de la population.

En résumé, s'il est vrai que les servitudes croisées sont un obstacle au développement d'un quartier, leur levée par négociations de gré à gré entre privés ou par expropriations reste de toute manière possible sans que l'on doive différencier de manière majeure la situation de parcelles sises en zone de développement ou en zone ordinaire.

Résumons les différences entre les deux zones. Et cela de nouveau sur la base de l'audition du professeur Bellanger :

« Finalement, la dernière question est celle des différences entre la zone de développement et la zone ordinaire. M. Bellanger indique qu'il y a énormément de différences entre ces zones, mais qu'il va tenter de les synthétiser et de présenter les éléments qui lui paraissent être les plus importants. Le régime de la zone de développement est un régime où l'Etat contrôle tout. Il s'agit donc d'un processus économique planifié de la production de logements, avec un contrôle quasi-intégral du processus par l'Etat, qui dispose de la possibilité d'imposer un certain nombre de solutions qui sont considérées par ce dernier comme étant d'intérêt public. De son côté, le système de la zone ordinaire est un système d'économie « libre » où il n'y a plus de contrôle de l'Etat au niveau des prix, des types de production de logements, ou des quotas minimaux de logements sociaux. Dans les limites de l'affectation de la zone et des modes d'implantation des bâtiments prévus par les PLQ, la liberté y est quasi-complète. Cette différence majeure entre les deux zones constitue la raison principale pour laquelle ces dernières années, les zones qui ont été créées pour construire des logements l'ont été sous le régime de la zone de développement, l'Etat voulant se garantir la possibilité de contrôler le processus. »

Compte tenu de ces réponses, pourquoi la majorité a-t-elle finalement maintenu la proposition initiale de déclassement des Corbillette en zone de développement ?

Vraisemblablement par peur du nouveau. Et par habitude. Le département n'a montré aucun empressement à faire cet essai limité même s'il a contribué à la réflexion de manière professionnelle et neutre.

Il est difficile de changer de modèle. L'Etat genevois fait depuis des décennies de l'urbanisme planifié. Le niveau de contrôle que l'on trouve à Genève dans la zone de développement n'existe nul part ailleurs en Suisse (voire dans le vaste monde ?). On y contrôle tout : le prix du terrain, bien sûr, mais aussi le type de logements construits, le nombre de pièces, la hauteur des bâtiments, la disposition sur la parcelle, les espaces communs, et, évidemment, on y sélectionne assez complètement les futurs habitants.

Est-ce que ce modèle a fait ses preuves? La sous-production de logements depuis 20 ans qui est le facteur déterminant dans la hausse des prix ainsi que la banalité du bâti permettent d'en douter.

Les partisans de la zone ordinaire aux Corbillettes ont toujours dit qu'il s'agit de faire un essai. Pas d'une révolution copernicienne. Ces partisans demandaient, ils demandent toujours d'ailleurs, la possibilité de tenter à Genève un urbanisme moins étatique, moins en opposition avec les communes, les propriétaires et les habitants

Pour une fois, on peut faire cette tentative sans pondre une nouvelle loi. La zone ordinaire existe. Elle existait même avant la zone de développement. La zone ordinaire, comme son nom l'indique, devrait être le choix par défaut. Ce qu'elle n'est plus depuis longtemps.

Ayons le courage de changer! Ayons le courage de redonner à l'urbanisme genevois un peu de diversité! Ayons le courage de construire plus! Ayons le courage de la zone ordinaire!