

*Date de dépôt : 14 octobre 2009*

## **Rapport**

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la ville de Genève, section Petit-Saconnex, (création d'une zone 2 et d'une zone 2 affectée à des activités mixtes) dans le secteur de Sécheron**

### **Rapport de M. Gabriel Barrillier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton s'est réunie le 23 septembre 2009 en présence de M<sup>me</sup> Bojana Vasiljevic-Menoud, directrice générale de l'aménagement du territoire (DT), M. Jacques Moglia, service des plans d'affectation (DT), M. Didier Mottiez, secrétariat général (DCTI), et de M. Jean-Charles Pauli, Unité juridique de l'aménagement du territoire (DT). Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. Dimitri Zufferey, à qui vont les remerciements du rapporteur.

### **I. Présentation du projet de loi**

Le projet de modification des limites de zones répond au Concept de l'aménagement cantonal (2000), visant à assurer un développement cohérent de l'agglomération urbaine en tenant compte des transports publics, comme élément structurant, et à favoriser le report modal (objectif 2.11). Ce projet vise en outre à :

- rééquilibrer le système de transports pour retenir le trafic privé à la limite du centre ville;
- favoriser l'intégration d'une activité industrielle de pointe en situation urbaine;

- contribuer au développement des organisations internationales (en liaison avec le PAC du Jardin des Nations).

En réponse aux objectifs précités, le projet de modification des limites de zones prévoit de classer le périmètre concerné en zone 2 et en zone 2 affectée à des activités mixtes, où le premier secteur sera réservé à un P+R et à des logements pour étudiants et le second secteur sera dévolu à des activités industrielles, ainsi qu'à des activités administratives.

L'ensemble du secteur de Sécheron a été l'objet de multiples projets depuis une vingtaine d'années. Le périmètre du projet de modification des limites de zones est situé à l'ouest d'un secteur occupé par plusieurs grandes sociétés, dont une grande entreprise spécialisée dans la biotechnologie, entre l'avenue de France et les voies CFF. Ce périmètre est actuellement occupé par un P+R provisoire, mis en service en décembre 2003, d'environ 100 places de stationnement et par un parking provisoire pour l'OMC, d'environ 400 places de stationnement.

A noter que ce projet de loi fait suite à toute une série de décisions, tant sur le plan fédéral (OFT) que cantonal, liées à l'aménagement du périmètre suite à la construction de la ligne de tram 13, la construction d'un P+R à Sécheron et la réalisation de logements destinés à accueillir des étudiants de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) dont les locaux seront situés à l'intérieur de la future Maison de la Paix, entre les voies ferrées et le chemin Eugène-Rigaud. L'étude d'urbanisme réalisée en 2007 donne la possibilité de construire un ou plusieurs bâtiments affectés à des activités avec la réservation d'un parking pour l'OMC. En raison de la bonne desserte du périmètre par les transports publics et l'adéquation du programme avec les objectifs précités du plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a décidé de proposer en partie une affectation en zone 2 affectée à des activités mixtes, réparties à raison d'un minimum de 25 % à l'industrie et d'un maximum 75 % à des activités administratives. Un groupe de travail Etat – Ville de Genève a encadré et piloté les projets de ce secteur.

Le Conseil municipal de la Ville de Genève a donné un préavis favorable au présent projet de loi en date du 6 avril 2009 sous réserve de maintenir dans le secteur les 100 places provisoires P+R jusqu'à la fin du chantier portant sur la réalisation du P+R définitif et d'obtenir de la part du futur bénéficiaire du bâtiment administratif ou industriel la prise en charge des frais d'équipement des voiries adjacentes et d'aménagement d'espaces publics de surface.

## II. Auditions

Aucune.

### III Traitement en commission

Tous les groupes s'expriment favorablement. Quelques réserves sont émises par une commissaire des Verts qui aurait souhaité la construction d'un P+R plus en amont et émet quelques réserves sur les aspects propres au trafic comme l'accès au parking et ses sorties.

#### Traitement des oppositions formées par M. Roland Machenbaum et le Groupe PP Holding SA

##### *a) Opposition formée par M. Roland Machenbaum*

La commission propose de rejeter l'opposition formée le 30 juillet 2009 par M. Roland Machenbaum pour les motifs qui suivent.

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT<sup>1</sup>, 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.

Conformément à l'article 33, alinéa 3, let. a LAT<sup>2</sup>, les cantons doivent reconnaître aux opposants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Aussi faut-il reconnaître la qualité pour recourir à quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, selon les conditions fixées par l'article 89, alinéa 1, lettres b et c, LTF<sup>3</sup>.

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 fait 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 intérêts<sup>4</sup>.

Selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate<sup>5</sup>. 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

<sup>1</sup> Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 130 ; ci-après LaLAT)

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

<sup>3</sup> Loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

<sup>4</sup> ATA/426/2000, du 27.06.2000 ; ATA/176/1998, du 31.03.1998

<sup>5</sup> ATF 112 Ib 170 cons. 5b, p. 174

nuisances provoquées par l'exploitation<sup>6</sup>. A notamment qualité pour agir celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité<sup>7</sup>.

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 supplémentaire<sup>8</sup>. Tel n'est par contre pas le cas de la personne domiciliée à quatre cent cinquante mètres du lieu où des nouveaux pavillons doivent être construits<sup>9</sup>. Un tel droit trouve sa limite dans l'inadmissibilité de l'action populaire<sup>10</sup>. Compte tenu de ces principes, la seule qualité d'usager, même régulier, d'une route, ne saurait justifier un droit d'opposition<sup>11</sup>; admettre le contraire reviendrait à reconnaître un tel droit à un cercle indéterminé de personnes sans aucun rapport de proximité avec le projet litigieux, ce que l'article 89, alinéa 1, lettres b et c, LTF entend précisément exclure.

Certes, la distance n'est pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée – atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir<sup>12</sup>. Lorsque la charge est déjà importante, la construction projetée doit impliquer une augmentation sensible des nuisances. Ainsi en va-t-il particulièrement en milieu urbain où la définition du cercle des personnes touchées plus que n'importe quel habitant d'une agglomération n'est pas une chose aisée<sup>13</sup>.

Dans un arrêt du 27 décembre 2006, le Tribunal fédéral a spécifié qu'à une distance d'environ un kilomètre du périmètre du plan de zone litigieux, le recourant qui entend se prévaloir des difficultés liées au trafic supplémentaire devrait disposer, pour que l'atteinte subie puisse être qualifiée de directe au sens de la jurisprudence, d'un usage quasi privatif, ou en tout cas privilégié de l'axe routier dont il redoute l'encombrement<sup>14</sup>.

---

<sup>6</sup> ATF 110 Ib 398 cons. 1b, p. 400

<sup>7</sup> ATF 119 Ib 179 cons. 1c, p. 183

<sup>8</sup> ATA/395/1997, du 24.06.1997; ATA T. du 29.03.1993

<sup>9</sup> ATA R. du 6.02.1991

<sup>10</sup> ATF 120 Ib 379, JT 1996 I 451

<sup>11</sup> RJN 1995, p. 263, 265

<sup>12</sup> ATF 125 II 10 cons. 3a, p. 15; ATF 1A.179/1996, du 8.04.1997 in RDAF 1997 I, p. 242

<sup>13</sup> ATF 1A.47/2002, du 16.04.2002 concernant la construction d'un stade de football

<sup>14</sup> ATF 1A.11/2008, du 27.12.2006, cons. 3.3

En l'espèce, l'opposant réside au 42 C de l'Ancienne Route, sur le territoire de la commune du Grand-Saconnex, sis à une distance d'environ 2 km à vol d'oiseau du périmètre du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux, et d'environ 3 km en empruntant le réseau routier. Huit carrefours, dont certains d'importance, sont en outre situés entre le site du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi et celui où réside l'opposant.

Ce dernier n'établit pas disposer d'un usage quasi privatif, ou en tout cas privilégié de l'axe routier dont il redoute l'encombrement et l'augmentation des nuisances sonores du fait de l'adoption du projet de loi querellé. Il ne démontre pas en quoi il serait susceptible de souffrir de ces prétendues nuisances davantage que les autres citoyens. N'ayant pas d'intérêt personnel, pratique et actuel à faire valoir, il agit dans l'intérêt de la collectivité et son opposition s'apparente à une action populaire, proscrite par la jurisprudence<sup>15</sup>.

Partant, son opposition doit être déclarée irrecevable.

Au fond, elle aurait de toute façon dû être rejetée. L'opposant méconnaît, en effet, le fait essentiel que le plan visé à l'article 1 du projet de loi querellé est un plan d'affectation général au sens de l'article 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un plan localisé de quartier au sens de l'article 13, alinéa 1, lettre 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 stade<sup>16</sup>. Il n'est pas non plus constitutif d'une autorisation de construire, portant sur un projet particulier, faisant l'objet d'une procédure dans le cadre de laquelle ces questions pourraient également être étudiées.

Or, ce n'est qu'au stade d'un projet concret, ou du moins dont les contours sont fixés dans leurs grandes lignes par le plan d'affectation du sol en cause, que la question du respect des exigences fixées par l'article 9 OPB<sup>17</sup> peut se poser. Peu importe qu'un projet précis soit à la base du changement de zone en question et évoqué dans l'exposé des motifs du projet de loi de déclassement en cause : seul compte le fait que le projet de

---

<sup>15</sup> ATA/399/2009, du 25.08.2009, cons. 16 p ; ATA/200/2008, du 29.04.2009 ; ATA/13/2009, du 13.01.2009

<sup>16</sup> 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, cons. 5, let. d ; ATA/891/2003, du 2.12.2003, cons. 9 et ATA/323/2001, du 15.05.2001, cons. 9 b

<sup>17</sup> Ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (RS 814.41, ci-après OPB)

modification de zone querellé ne fixe aucune planification de détail<sup>18</sup>. Or, en l'absence de prescriptions de détail particulières, résultant de la loi de déclassement en cause et non de son exposé des motifs ou d'une demande de renseignement, il n'est tout simplement pas possible de mesurer l'accroissement des immissions sonores à ce stade. C'est dire que le grief d'une prétendue violation de l'article 9 OPB est irrelevante à ce stade de la procédure.

Il en va de même en ce qui concerne les mesures de circulation exigées. C'est le lieu de rappeler que 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'environnement<sup>19</sup>, n'est pas déterminante au stade de la planification générale<sup>20</sup>. Il n'y a dès lors pas lieu de lier l'adoption du projet de loi querellé et les « *mesures du trafic de transit sur les voies adjacentes* », comme le demande l'opposant.

Irrecevable, l'opposition est également rejetée en tant que de besoin.

#### *b) Opposition formée par le Groupe PP Holding SA*

La commission propose de rejeter l'opposition formée le 4 août 2009 par le Groupe PP Holding SA pour les motifs qui suivent.

Il y a tout d'abord lieu de considérer que l'opposant est propriétaire d'une parcelle sise 11, chemin des Mines, à environ 40 mètres du périmètre du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi. Il a donc qualité pour s'opposer à l'adoption de ce projet de loi.

Déposée en temps utile, l'opposition est recevable à la forme.

Au fond, il convient tout d'abord de constater que l'opposant ne reproche rien au projet de modification de zone querellé. Au contraire, il indique avoir eu l'« intention » de faire une demande de réaffectation de son terrain allant dans le même sens que le projet de modification des limites de zone querellé et demande une audition auprès du Conseil d'Etat pour étayer sa demande.

L'on pourrait éventuellement considérer que l'opposant invoque, implicitement, une prétendue violation de son droit à l'égalité de traitement. Aussi, à toutes fins utiles, il convient de rappeler que, en matière

<sup>18</sup> ATA/793/2005, du 22.11.2005, cons. 6, p. 14

<sup>19</sup> ATA /793/2005, du 22.11.2005, cons. 7 ; ATF 120 Ib 74, cons. 2

<sup>20</sup> ATA/891/2003, du 02.12.2003, cons. 8 c ; ATF 113 Ia 266, cons. 3c ; ATF 1P.444/2001, du 29.11.2001, cons. 3b bb ; ATF du 11.11.1994 C. c/ Grand Conseil, cons. 4, p. 9 in fine ; ATF du 29.05.1987, paru au JT 1989 I 429

d'aménagement du territoire, ce droit n'a qu'une portée réduite et se confond avec l'interdiction de l'arbitraire<sup>21</sup>. Selon la jurisprudence, un propriétaire n'a pas le droit d'être traité, lors de l'établissement d'un plan de zone, de la même façon que tous les autres propriétaires qui sont touchés par des mesures d'aménagement du territoire. Il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à 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 arbitraire<sup>22</sup>.

Dans le cas d'espèce, le projet de modification des limites de zones querellé a pour origine deux requêtes précises, répondant à des besoins concrets. Après avoir été étudiés par l'ensemble des services et instances concernés, dans le cadre de demandes de renseignement déposées en bonne et due forme (DR n° 17830 et 18077), ces projets ont obtenu une réponse de principe favorable, qui ont débouché sur la mise au point du projet de loi litigieux, 1<sup>re</sup> étape nécessaire à la délivrance des futures autorisations de construire subséquentes.

S'agissant de l'opposant, il y a lieu de constater que ce dernier n'a déposé aucune demande formelle portant sur un projet qui aurait permis une étude similaire, susceptible de conclure à la nécessité d'un déclassement de son terrain, comme c'est le cas pour les biens-fonds qui font l'objet du déclassement querellé.

A cela s'ajoute que l'adoption du projet de loi querellé ne préjuge en rien des possibilités ultérieures de déclassement du terrain propriété de l'opposant. La commission relève, à ce propos, que le département en charge de l'aménagement du territoire semble, en l'état, réserver un accueil plutôt favorable aux intentions de déclassement affichées par l'opposant, dans la mesure où, par courrier du 21 août 2009, il l'a invité à déposer une demande de renseignement matérialisant ses intentions en lui indiquant d'ores et déjà la liste des instruments d'aménagement dont les objectifs devront être remplis, ce qui va dans le sens des préoccupations de l'opposant.

Ce dernier ne formule aucun grief particulier à l'encontre du projet de loi querellé, lequel ne lèse en rien les possibilités de déclassement ultérieur des

---

<sup>21</sup> ATF 1P.44/2006, du 18.01.2007 cons. 2.2 ; ATA/397/2009, du 25.08.2009, cons. 11 c ; ATA/191/2009, du 21.04.2009, cons. 8 ; ATF 1P.444/2001, du 29.11.2001 ; ATF 1P.416/2000, du 3.10.2000

<sup>22</sup> ATF 121 I 245 cons. 6e/bb, p. 249 ; 119 Ia 21 cons. 1b, p. 25 s. ; 116 Ia 193 cons. 3b, p. 195 ; 114 Ia 254 cons. 4a, p. 257 et les arrêts cités

biens-fonds voisins. La commission ne voit donc pas de motif objectif et suffisamment pertinent pour amener à différer l'adoption du projet de loi en cause, encore moins y renoncer et ainsi ne pas suivre le préavis des divers services et instances concernés, tous favorables à ce projet de déclassement.

Il s'ensuit que l'opposition doit être rejetée comme infondée.

Au surplus, il y a peut-être encore lieu de rappeler que la voie usuelle mise à disposition par le législateur pour obtenir le déclassement de son terrain consiste à déposer une demande de renseignement qui montre à la fois que les circonstances, au sens de l'article 21, alinéa 2 LAT, se sont sensiblement modifiées depuis la date à laquelle remonte l'actuelle affectation du bien-fonds concerné et que le projet en cause est susceptible de répondre a priori tant aux objectifs d'aménagement qu'aux exigences légales applicables au secteur concerné. Une audition du Conseil d'Etat, de surcroît demandée dans le cadre d'une procédure d'opposition à un projet de déclassement touchant un terrain voisin et susceptible de bloquer ou retarder l'adoption de celui-ci, ne peut se substituer à l'étude que doivent effectuer les services et instances concernés sur la base d'un projet précis et qui permet à l'autorité exécutive de se prononcer en toute connaissance de cause.

#### **IV Votes**

- La prise en considération du projet de loi est acceptée par 12 voix (3 S, 1 Ve, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 1 PDC), aucune opposition et aucune abstention.



- 2<sup>e</sup> débat :
  - titre et préambule adoptés sans opposition;
  - article 1<sup>er</sup> (approbation du plan), pas d'opposition;
  - article 2 (zones), pas d'opposition;
  - article 3 (degré de sensibilité), pas d'opposition;
  - article 4 (nouveau) traitement des oppositions : « l'opposition à la modification des limites de zones formée par le Groupe PP Holding SA est rejetée dans la mesure où elle est recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi. L'opposition formée par M. Roland Machenbaum est déclarée irrecevable et est au besoin rejetée pour les motifs exposés dans ce rapport ». Ce nouvel article est accepté sans opposition ;
  - article 5 (dépôt ancien article 4) est adopté sans opposition.
- Le projet est adopté à l'unanimité en 3<sup>e</sup> débat par 13 oui (3 S, 1 Ve, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 2 PDC), sans opposition, ni abstention.

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

## **Projet de loi (10509)**

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex, (création d'une zone 2 et d'une zone 2 affectée à des activités mixtes) dans le secteur de Sécheron**

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

### **Art. 1 Approbation du plan**

<sup>1</sup> Le plan N° 29689-222, dressé par le département du territoire le 7 avril 2008, modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex, (création d'une zone 2 et d'une zone 2 affectée à des activités mixtes) dans le secteur de Sécheron, est approuvé.

<sup>2</sup> 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 Zones**

La zone 2 affectée à des activités mixtes est destinée à raison d'au minimum 25 % à des activités industrielles et artisanales, et d'au maximum 75 % à des activités administratives.

### **Art. 3 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 2 et le degré de sensibilité IV aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone 2 affectée à des activités mixtes, créées par le plan visé à l'article 1.

### **Art. 4 Oppositions**

L'opposition à la modification des limites de zones formée par le Groupe PP Holding SA est rejetée dans la mesure où elle est recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi. L'opposition formée par M. Roland Machenbaum est déclarée irrecevable et est au besoin rejetée pour les motifs exposés dans ce rapport.

**Art. 5**      **Dépôt**

Un exemplaire du plan N° 29689-222 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

## DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Direction générale de l'aménagement du territoire

Service des plans d'affectation et requêtes

GENÈVE - Petit-Saconnex

Feuilles cadastrales n<sup>os</sup> 14 et 83Parcelle n<sup>o</sup> 4491et pour partie parcelles n<sup>os</sup> 4606, 5068, 5101

## Modification des limites de zones

SÉCHERON - P+R - RUE KAZEM-RADJAVI

Zone 2  
DS OPB IIIZone 2 affectée à des activités mixtes  
DS OPB IV

## Procédure d'opposition

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

<b>Echelle</b> 1 / 2500		Date	07.04.2008
		Dessin	MB
<b>Modifications</b>			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse préavis techniques	16.09.2008	MB

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
<b>21 31 010 - 21 31 030</b>	<b>GE - PSX</b>
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
<b>222</b>	
Archives Internes	Plan N°
	<b>29689</b>
Indice	
CDU	
<b>7 1 1 . 6</b>	

