

Date de dépôt : 13 janvier 2012

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Versoix (création d'une zone 4B, située le long du chemin Franconis)

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement s'est réunie les 16 et 23 novembre 2011 sous les présidences successives de M. Christophe Aumeunier et de Mme Christina Meissner.

Les travaux se sont tenus en présence de représentants du département pour tout ou partie des débats : M. Mark Muller, conseiller d'Etat, président du DCTI, M. Jacques Moglia, attaché de direction (OU, DCTI), M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint (OU, DCTI), et M^{me} Isabelle Girault, directrice générale (OU, DCTI).

Que M^{me} Marie Savary soit remerciée pour la précision de ses procès-verbaux.

Présentation du PL 10870

M. Moglia explique que le PL 10870 modifie les limites de zones d'un secteur réduit (un peu moins de 4 000 m²) à l'ouest de Versoix, entre une zone villa et une zone agricole. Il présente une vue aérienne du périmètre sur laquelle on peut distinguer une maison et l'emplacement d'un ancien hangar agricole détruit par le feu il y a deux ou trois ans. La proposition de changement de zone fait suite à une demande de renseignements émanant des propriétaires, qui visait à utiliser le hangar. La demande de renseignements avait été acceptée et le changement de zone avait alors été activé.

Malgré la disparition de l'objet principal (le hangar), le déclassement a été poursuivi. Ce projet présente l'opportunité de favoriser une diversification de l'usage de ces objets situés en confins de territoire agricole. La commune avait déjà proposé dans son plan directeur que ce périmètre fasse l'objet d'un changement de zone de façon à favoriser une autre affectation.

Avec la création d'une zone 4B et une densité de 0,6 ou 0,7, la construction d'une dizaine de logements est envisageable, les infrastructures étant par ailleurs déjà existantes (routes d'accès, etc.).

A l'issue de la procédure d'oppositions, 5 oppositions ont été déposées. La commune a émis un avis favorable à ce déclassement.

Un commissaire (UDC) aimerait connaître les griefs invoqués par les opposants.

M. Pauli répond que les 5 oppositions sont identiques. Les opposants s'inquiètent de la qualité de l'aménagement qui sera proposé. Ils aimeraient que le projet respecte les détails de construction suivants : le respect scrupuleux du volume de l'ancien rural dans le cadre de la construction des nouveaux logements ; le respect du style de construction en parfaite harmonie avec le bâtiment existant ; la construction d'un parking en sous-sol avec son entrée au début du chemin Franconis. Le principe du déclassement ne pose pas trop de problème mais, à titre subsidiaire, ils aimeraient que ces conditions soient respectées.

M. Pauli rajoute qu'il est fréquent que les opposants revendiquent des détails de construction lors de projets de déclassement, alors qu'un changement de zone ne règle pas encore la question des détails constructifs.

Un commissaire (Ve) estime que les revendications des opposants semblent rentrer dans la catégorie des mesures d'accompagnement, mais ne remettent pas en question le principe du projet de loi. Il doit donc sûrement être possible de s'arranger avec eux sur ces points.

M. Pauli répond que dans leurs conclusions principales, les opposants demandent tout de même le rejet du projet, et seulement à titre subsidiaire le respect de ces conditions.

A un commissaire (S) demandant ce qu'il en est du cheminement mentionné dans l'exposé des motifs le long de la zone villa et s'il faudra négocier un droit de passage, M. Moglia répond que le passage existe et qu'il s'agit d'un chemin privé. Il sera possible procéder à une négociation dans la mesure où l'on se trouve dans une zone 4B mais il est difficile de l'imposer.

Le même commissaire (S) explique que, dans le plan directeur de la commune, il était prévu de promouvoir un cheminement possible. Il demande alors si la commune a déjà donné un préavis par rapport à ce cheminement.

M. Moglia répond que, dans le cadre de la procédure, le conseil municipal a donné un préavis favorable sur le principe. Si le PL 10870 est voté par le Grand Conseil, un projet de construction sera déposé et, dans ce cadre-là, des négociations pourront s'instaurer entre les propriétaires et la commune de façon à favoriser ce cheminement pour piétons.

Un commissaire (R) demande si le choix d'une zone de développement 4B plutôt qu'une zone 4B simple est lié à l'obligation de faire du logement social ou au fait que le projet de construction soit de taille réduite.

M. Moglia répond que ce projet de loi est lié à la volonté des propriétaires. La zone 4B ou 4B protégée permettait de faciliter la reconversion du rural et avaient été envisagée prioritairement. Le projet de loi a continué avec une zone 4B. Concernant la promotion d'une zone de développement dans ce périmètre, le département n'a pas jugé cela utile mais la question reste bien évidemment ouverte.

Séance du 23 novembre 2011

M. Pauli explique que le délai de recours est écoulé. Aucune autre opposition que celles déjà connues n'a été formulée.

Il est alors procédé au vote d'entrée en matière du PL 10870 :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Deuxième débat

Titre et préambule :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Approuvé

Article 1 :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Approuvé

Article 2 :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Approuvé

Article 3 (levant les oppositions) :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Approuvé

Il est alors procédé au vote du PL 10870 dans son entier :

Pour : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : 0

Abstention : 1 (1 UDC)

Le PL est approuvé

Traitement des oppositions*A la forme*

Par courriers séparés datés des 7, 8, 9, 10 et 11 novembre, reçus en Chancellerie entre les 9 et 15 novembre 2011, M^{mes} et MM. Alexandra et Laurent Mèche, Daniel Fischer, Michel Borzykowski, Gianfranco Seramondi, Verena Vazzoler, Ferdinande Rau Gilliéron, Jacqueline Ghulam ont déclaré faire opposition contre le présent projet de loi et le plan n° 29690-541, visé à l'art. 1.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement

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

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

L'art. 33 al. 3 let. a LAT² prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours 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 administrés³.

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 populaire⁴. 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'établir⁵ et ⁶.

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

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

³ ATF 104 I b 245

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

⁵ 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

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

voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁷.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate⁸. 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'exploitation⁹. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹⁰ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹¹) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹².

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 supplémentaire¹³. S'agissant de la qualité pour recourir contre un plan localisés de quartier (ci-après PLQ), le Tribunal administratif a jugé qu'une distance de l'ordre de 80 à 225 m par rapport au projet litigieux permettait encore de confirmer la présence d'un intérêt digne de protection au regard de la loi et de la jurisprudence¹⁴. 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 agricole¹⁵ ou encore de 450 m d'un projet de stade de football¹⁶.

A la lumière de ces principes, il ne fait pas de doute que la qualité pour agir des opposants, propriétaires de parcelles immédiatement voisines du périmètre du plan n° 29690-541 doit être admise.

Ouverte le 12 octobre 2011, la procédure d'opposition est arrivée à échéance le vendredi 11 novembre 2011. Déposées en temps utiles, les oppositions formées par M^{mes} et MM. Alexandra et Laurent Mèche, Daniel Fischer, Michel Borzykowski, Gianfranco Seramondi, Ferdinande Rau Gilliéron et Verena Vazzoler sont recevables à la forme. Il n'en va pas de même de l'opposition formée par M^{me} Jacqueline Ghulam, laquelle, bien que datée du 11 novembre 2011, a été envoyée le 12 novembre 2011, soit hors

⁷ ATA S. du 27.06.2000, B.- M. du 31.03.1998

⁸ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

⁹ ATF 110 Ib 398 cons. 1b p. 400

¹⁰ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943

¹¹ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹² ATF 119 Ib 179 cons. 1c p. 183

¹³ ATA N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁴ ATA/438/2006 du 31 août 2006, cons. 3c

¹⁵ ATA 713/2011, du 22.11.2011, cons. 6d et 7

¹⁶ ATA/492/2000 du 14 août 2000, cons. 3 et les autres références citées

délai. Cette dernière opposition doit donc être déclarée irrecevable, étant précisé qu'au fond elle aurait de toute façon dû être rejetée pour les mêmes motifs qui seront exposés ci-après.

Enfin, toujours à la forme, il y a lieu de noter que les oppositions portent sur le même projet de loi et que les motifs invoqués se recoupent, voire sont identiques. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA¹⁷, ce qui n'empêche pas que certains griefs plus spécifiquement soulevés par certains opposants puissent au besoin être traités de manière distincte.

Au fond, il convient de rappeler que le projet de loi litigieux a pour but de permettre la construction de quelques logements en lieu et place du bâtiment rural situé sur la parcelle N° 6588 détruit suite à un incendie en juin 2008.

Situé en limite du secteur urbanisé de Versoix, ce projet de loi répond à la fiche 2.04 du schéma directeur cantonal du Plan directeur cantonal (ci-après PDCn) – version 2010 – approuvé par le Conseil d'Etat le 6 octobre 2010 et par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le 31 mars 2011, relative aux « extensions urbaines dans la zone agricole ». Cette dernière spécifie notamment que l'on peut admettre exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, en principe pour répondre à des besoins d'intérêt général. Les conditions à respecter dans ce type de situation sont en particulier : la maîtrise de la qualité de l'aménagement, un taux d'utilisation du sol approprié, le respect du paysage et des sites naturels. Dans ce cas, il s'agit surtout de toilettage de la zone agricole, car les parcelles n'ont plus aucune vocation agricole. En effet, du rural détruit par un incendie en juin 2008 ne subsiste qu'une partie d'habitation et il s'agit de pouvoir recréer des logements en lieu et place du bâtiment détruit. La reconstruction d'un volume bâti identique au rural détruit, qui participe au maintien de la qualité du site et à une bonne intégration paysagère, répond à ces critères.

Pour ce qui a trait au plan directeur communal (ci-après PDCom) de la Ville de Versoix, ce dernier a été adopté par le Conseil municipal le 11 décembre 2006 et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 février 2007. Comme l'indique l'exposé des motifs, pour le périmètre du présent projet de modification des limites de zones, les éléments du plan directeur communal à relever sont les suivants :

- le rural fait partie d'un cadre paysager à préserver et à valoriser,

¹⁷ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

- le parcours piétonnier majeur « Braille-Versoix » constitue une promenade longeant la limite de la zone villas à travers les parcelles N^{os} 6587 et 6589 incluses à l'intérieur du périmètre de modification des limites de zones,
- le chemin Franconis et le début du chemin du Biolay font partie d'une future zone 30 « Yung-Dégallier-ch. du Lac »,
- par analogie au secteur Creuson-Sauverny situé en zone agricole, « *la commune soutient les projets de transformation des constructions agricoles obsolètes en logements, pour autant que leur intégration soit assurée, notamment du point de vue des places de stationnement* ».

L'inscription d'une servitude de passage public à pied le long de la zone villas actuelle sur les parcelles N^{os} 6587 et 6589 est proposée.

Il s'ensuit que le projet de loi litigieux répond aux objectifs tant du PDC que du PDCom, le Conseil municipal de la commune de Versoix lui ayant, au surplus, délivré un préavis favorable en date du 27 juin 2011, par 18 voix contre 5 et 2 abstentions.

A l'appui de leur opposition, les opposants invoquent une prétendue violation des critères fixés par le PDC pour permettre un déclassement limité de la zone agricole au motif d'une absence de garantie au sujet du respect du volume de l'ancien rural, du respect du style des constructions lors de la construction de nouveaux logements. Ils se prévalent également d'une absence d'information au sujet du parking, lequel devrait, à leur avis, être construit en sous-sol avec une entrée au début du chemin de Franconis afin de respecter la qualité du site.

De manière générale, les opposants méconnaissent le fait que le plan visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux est un plan d'affectation général et non pas spécial. Un tel plan a pour seul objet de **régler l'affectation générale des terrains compris dans son périmètre** et non pas de fixer avec précision l'implantation, le gabarit et le style des constructions et installations prévues, ainsi que le parking qui les accompagne¹⁸. Par conséquent, un tel plan ne peut fixer des garanties sur les volumes et implantations des constructions futures, ce qu'il n'est, au reste, nullement tenu de faire.

Pour le reste, les opposants n'avancent aucun argument suffisamment objectif et pertinent pour amener l'autorité de céans à devoir s'écarter des préavis des commissions et services spécialisés concernés, en particulier la commission d'urbanisme, la direction générale de la mobilité, le service des

¹⁸ Cf. notamment ATF 1A.124/2004 et 1P.302/2004, du 31.05.2005, cons. 3.2

monuments, de la nature et des sites, tous favorables sans réserves au plan visé à l'art. 1 du projet de loi querellé.

Il s'ensuit que l'argumentation développée par les opposants est infondée.

Au demeurant, il sied peut-être de rappeler, de manière générale, que le gabarit de hauteur maximale des bâtiments appelés à être édifiés en 4^e zone rurale est identique à celui qui prévaut en zone villas, soit 10 m, conformément à l'art. 32 al. 3 LCI¹⁹. Un tel gabarit correspond à celui de R+2+S envisagé par le projet actuellement à l'étude, selon l'exposé des motifs. Sans constituer une garantie à proprement parler que ledit projet respectera scrupuleusement la volumétrie, cet élément va néanmoins dans le sens de cette préoccupation et devrait dès lors satisfaire les opposants, qui, le cas échéant, auront encore l'occasion de se prononcer, au besoin, à l'occasion de l'étape subséquente de la procédure d'autorisation de construire.

Infondées, les oppositions doivent dès lors être rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

Au bénéfice des explications ci-dessus, la Commission d'aménagement du canton vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

¹⁹ Loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 5 05 ; ci-après LCI)

Projet de loi (10870)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Versoix (création d'une zone 4B, située le long du chemin Franconis)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29690-541, dressé par le département des constructions et des technologies de l'information le 4 janvier 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Versoix (création d'une zone 4B, située le long du chemin Franconis), 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 II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone 4B, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

¹ Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M^{mes} et MM. Alexandra et Laurent Mèche, Daniel Fischer, Michel Borzykowski, Gianfranco Seramondi, Verena Vazzoler et Ferdinande Rau Gilliéron sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

² L'opposition à la modification des limites de zones formée par Mme Jacqueline Ghulam est irrecevable et, au besoin, est rejetée pour les mêmes motifs.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29690-541 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.

