

Date de dépôt : 6 janvier 2014

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 Vernier (création d'une zone de développement 3 située entre la route de l'Usine-à-Gaz et les chemins du Château-Bloch et Henri-De-Buren)

Rapport de M. Thierry Cerruti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a étudié le PL 11090 lors de ses séances du 12 juin et du 11 septembre 2013, sous la présidence de M. François Lefort, assistée de M^{me} Isabel Girault, directrice générale, Office de l'urbanisme, et de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, secteur des affaires juridiques, DU.

Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Laura Platchkov.

Présentation du présent PL par M. Roberto Grecuccio, DU

M. Grecuccio explique que le PL 11090 se situe sur le territoire de la Ville de Vernier, dans un périmètre entre la route de l'Usine-à-Gaz et les chemins du Château-Bloch et Henri-De-Buren – i.e. entre les SIG de Genève, la zone industrielle du Lignon, et le quartier des Libellules.

Ce PL de déclassement concerne quatre parcelles. Une parcelle propriété de la Ville de Vernier est aujourd'hui occupée par un bâtiment industriel, où des équipements communaux ont été installés de manière provisoire. Ces équipements concernent les sports de salle, la danse et la maison de quartier des Libellules. Il y a une parcelle qui est propriété de l'Association du Coin de Terre (ci-après : l'Association) occupée par 20 lopins d'environ 250 m². Enfin, il y a deux petites parcelles : l'une propriété des SIG et l'autre de la

Ville de Genève, occupées par du stationnement pour les collaborateurs des SIG. Ce périmètre est aujourd'hui à cheval entre les zones villas – en jaune – et la zone industrielle-artisanale – en violet. La partie où se trouve le bâtiment industriel propriété de la ville de Vernier, la parcelle de la ville de Genève et une partie de la parcelle des SIG sont en zone industrielle-artisanale. Les jardins familiaux et l'Association sont en zone villa, ainsi qu'une partie de SIG où se trouve le stationnement. Ce périmètre est bordé par des zones de développement 3 (ci-après ZD3). A gauche, il y a un nouveau quartier de logements et commerces très avancé dans sa réalisation, qui avait fait l'objet d'un PLQ. Au nord, il y a le quartier des Libellules. Dans ce périmètre, le département propose un PL pour une modification de zone pour une ZD3, qui vient relier les ZD3 existant.

Ce PL a comme origine une demande de la Ville Vernier pour une parcelle dont elle est propriétaire. Elle l'avait acquise en 2006 pour y faire un équipement public. Elle avait donc fait une étude de faisabilité et s'est rendue compte que cette parcelle était beaucoup plus appropriée pour du logement, car l'équipement public devrait se situer dans un endroit mieux relié par les transports en commun et plus accessible pour les véhicules.

La Ville de Vernier est alors entrée en discussion avec la Fondation HBM Emile-Dupont, (qui a un terrain dans la partie au nord du PDQ de la Concorde) afin de voir si un échange de terrain pouvait être imaginé du côté du pont de l'Ecu, ce qui a été validé. Les logements imaginés par Vernier pouvaient être réalisés en totalité par la Fondation HBM Emile-Dupont.

Ce projet est issu du plan directeur communal de Vernier de 2007 dans lequel on pouvait construire un quartier d'habitations prioritairement. Ce PL est donc issu d'une volonté de la Ville de Vernier, et il est porté par le département qui a étendu le périmètre.

Aujourd'hui, les discussions sont en cours entre la Ville de Vernier et la Fondation HBM concernant l'échange. Par ailleurs, les discussions sont aussi en cours avec l'Association pour les inciter à rentrer dans ce projet. Se pose la question des jardins familiaux existants. Vernier a imaginé pouvoir les déplacer du côté de Montfleury où la ville a acheté une parcelle de 6000 m², parmi lesquels 1'000 m² pourraient être utilisés pour relocaliser les jardins familiaux.

Depuis le départ, l'Association est informée des intentions de Vernier. Des oppositions ont été faites. Vernier souhaiterait faire un PLQ et associer tous les propriétaires. Du côté des SIG et de la Ville de Genève, il n'y a pas de problèmes particuliers. Les SIG souhaiteraient juste retrouver les places de stationnement, ce qui est pris en compte par Vernier.

Aujourd'hui, le périmètre concerne une surface de 11 700 m² en ZD3, prioritairement pour du logement. Par ailleurs, il y a une conformité de ce projet avec PDCn. En effet, cela rentre dans le principe de la fiche 2.03 selon laquelle des déclassements de zone villa sont pertinents à des endroits contigus à une zone plus dense, un secteur bien équipé, et où il y a des transports publics – ce qui est le cas. Cela rentre aussi dans le principe de la fiche 2.5 du concept du PDCn. Cette fiche envisage des déclassements ponctuels de petites zones d'activités lorsque ce périmètre est limité, qu'il y a un besoin impératif de construire du logement, et lorsque cela permet une meilleure intégration urbaine. Le déclassement proposé est également conforme au PDCn que la CAC est en train d'examiner. Il y a eu un préavis favorable du Conseil administratif en septembre 2011.

L'enquête publique a donné lieu à deux observations : des SIG et du Groupement la Châtelaine.

La Conseil municipal a donné un préavis favorable le 2 octobre.

Il y a 6 oppositions : trois de propriétaires privés, une opposition d'une association et deux d'une section du Comité faitier de l'Association des jardins familiaux.

Discussion

Un commissaire L, souhaiterait savoir qui prendra en charge le déplacement des jardins familiaux

M. Grecuccio répond que Vernier pourrait mettre à disposition du terrain, mais cela ne veut pas dire qu'elle financera la totalité de l'équipement ou la construction des lots. Les discussions doivent encore avoir lieu et la question reste ouverte.

Un commissaire L, se demande si le département se rend compte que s'agissant de l'égalité de traitement, il pourrait être enclin à devoir déplacer des propriétaires de villa à ses frais lorsqu'il souhaite déclasser en ZD3 des périmètres occupés par des villas. Il fait référence aux jardins familiaux.

M^{me} Girault répond que le dialogue se nouerait principalement avec le constructeur qu'ils ne connaissent pas encore sur ce site. C'est le 1er concerné pour le déplacement de jardins familiaux. Dans le cadre des négociations où tout le monde a intérêt à ce que cela se fasse, il faut arriver à trouver et mettre à disposition du terrain. C'est la raison pour laquelle la commune de Vernier est déjà entrée en réflexion sur un déplacement éventuel.

Un commissaire L, demande si la réponse est que l'Etat ne prendra pas en charge le déplacement des jardins familiaux ?

M^{me} Girault répond qu'à priori, la réponse est négative - mais ils ne sont pas au stade de négocier quoi que ce soit.

Le Président, souhaite connaître les conséquences des oppositions, ce à quoi M. Pauli répond qu'il ne pense pas qu'elles soient rédhitoires. Il précise notamment qu'elles concernent deux éléments. Certains évoquent qu'une zone 4 serait peut-être plus adaptée pour faire la transition entre les quartiers en questions. Le cœur des oppositions est la question des jardins familiaux. A cet égard, les opposants rappellent l'existence d'une loi du 25 novembre 1960, qui dit que le Conseil d'Etat doit veiller à la sauvegarde et au développement des jardins familiaux, et que l'Etat et les communes facilitent l'aménagement des terrains mis à disposition. A l'époque où cette loi était votée et jusqu'en 1987, il n'existait pas de zone de jardins familiaux. Cette zone a été créée par le Grand Conseil dans le cadre de la LaLAT. Elle permet au canton de créer des zones spéciales. Concrètement, beaucoup de jardins familiaux se situaient en zone 5 et étaient mis à disposition de diverses associations.

Les opposants disent qu'il y a une contradiction entre cette loi et ce PL qui revient à supprimer les jardins familiaux. La réponse est que l'Etat crée une zone de développement, exactement comme un propriétaire de villa que l'on met en ZD3 : le propriétaire peut continuer de jouir de son bien aussi longtemps qu'il veut, mais il y a des règles, notamment le droit de préemption, etc. En soit, ce n'est pas le fait de créer une zone de développement qui va supprimer *de facto* ces jardins familiaux. La réponse est qu'il n'y a pas, dans la législation, une obligation d'une compensation absolue. La commune de Vernier qui est à l'origine de cette demande a des terrains à proposer et des négociations sont en cours à ce propos. Toujours selon M. Pauli, cette loi n'interdit pas de créer des zones de développement sur des jardins familiaux avec le signal que ces Jardins sont voués à disparaître et être transférés ailleurs selon la nouvelle conception du PDCn. Il lui semble qu'il est possible d'écarter ces oppositions sans grand risque de perdre devant les tribunaux.

M. Pauli rappelle que ce projet a fait l'objet d'un certain nombre d'oppositions de la part de locataires des lotissements, et il signale que le département a retrouvé une opposition de l'Association genevoise du Coin-de-Terre. Il n'est pas sûr que cette opposition a été communiquée aux commissaires, mais il signale que, en substance, cette Association dit rigoureusement la même chose que les autres oppositions, à savoir que l'Association s'inquiète du fait que le périmètre à déclasser comprennent des

jardins familiaux, dont il est dit qu'ils ne trouveraient probablement pas d'autres emplacements s'ils devaient être déplacés.

L'Association s'inquiète également du fait que le déclassement en zone de développement 3 permet des constructions en hauteur, ce qui effraie les propriétaires des villas avoisinantes, et elle trouve qu'il serait beaucoup mieux de déclasser ces terrains en zone 4.

M. Pauli indique que c'est la commune de Vernier qui suit le dossier et qui s'efforce de trouver des solutions pour de nouveaux emplacements pour les jardins. Il signale que le nouvel emplacement pressenti est un lieu sur la commune de Vernier, à Champs-Bossus. Il précise qu'il y a aussi la problématique du redimensionnement de ces jardins familiaux selon les nouveaux principes du futur plan directeur cantonal (plus petits et remise en cause du principe du cabanon).

M. Pauli indique que le fait de déclasser ces terrains en zone de développement 3 ne changera pas grand-chose. Il rappelle que les terrains sont actuellement en zone villas, mais qu'il y a *de facto* des jardins familiaux dessus. Du point de vue du département, ce projet de loi peut aller de l'avant et être voté par la commission.

Un commissaire PS, demande la position des SIG, par rapport à leur parcelle. Il lui est répondu que les SIG ont besoin de leur parcelle, car il y a leur parking dessus, parking dont ils ont besoin. La Ville de Vernier a pris des engagements pour trouver une solution avec les SIG. M. Pauli signale que les SIG n'ont pas fait formellement opposition au projet.

Un commissaire MCG demande s'il ne vaudrait pas mieux préserver cette zone de jardins pour y construire, dans le futur, des villas. Il lui est répondu que la zone de développement est dévolue à des immeubles et que c'est une question d'opportunité.

Traitement des oppositions

A la forme

Par différents courriers, datés des 13 et 21 février 2013, l'Association Genevoise du Coin-de-Terre et les 98 membres du groupement La Châtelaine, représentés par son comité, notamment, M^{mes} et MM. Marc Bacchetta, Marc Cerroti, William Chappuis, Louis Chatelanat, Jean-Clément Gössi, Muriel Grand, Bernard Gris, Pierre-Alain Knutti, Edith Kursner, Jacqueline Marmeys, Raymond Mathys, Claude Moser, Jeanine Palaïa, Cédric et Isabelle Schweizer, Georges Umiker et Pierre-André Bossy, ont

déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan N° 29823-540, visé à l'article 1.

A noter qu'il ressort des actes d'opposition que seuls les membres du groupement La Châtelaine déclarent faire opposition et non le groupement lui-même.

Par ailleurs, certaines des personnes susnommées, à savoir, M^{mes} et MM. Bernard Gris, Edith Kursner, Jacqueline Marmeys, Cédric et Isabelle Schweizer, ont également déclaré former opposition contre le présent projet de loi par plusieurs actes individuels, dont les dates s'échelonnent entre les 5 et 20 février 2013.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

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 devant le Tribunal fédéral. Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des 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

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

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

³ ATF 104 I b 245

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.

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 susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux^{7, 8}.

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut en principe être admise qu'à la condition que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29823-540, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a en effet précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁹.

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, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

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

⁷ 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

⁸ ATF 1C_317/2009, du 15.01.2010

⁹ ATA S. du 27.06.2000, B.-M., du 31.03.1998

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹⁰. 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'exploitation¹¹. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹² (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹³) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁴.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte la construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire¹⁵. Dans le cadre de l'ancienne législation applicable jusqu'au 31 décembre 2006 et semblable à celle en vigueur depuis lors, le Tribunal fédéral a notamment admis la qualité pour agir du propriétaire voisin lorsque les parcelles litigieuses étaient distantes de 45 mètres¹⁶, de 70 mètres¹⁷, ou de 120 mètres¹⁸. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 mètres¹⁹, respectivement de 200 mètres²⁰ et de 150 mètres²¹. La distance par rapport à l'objet du litige ne constitue toutefois pas l'unique critère pour déterminer la qualité pour agir du voisin. Ce dernier peut, selon la topographie des lieux, le régime des vents ou la situation des parcelles ou pour d'autres motifs, être touché plus que quiconque et se voir ainsi reconnaître la qualité pour recourir alors même qu'il se trouverait à une distance relativement élevée de l'installation litigieuse²². Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de

¹⁰ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹¹ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹² Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

¹³ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁴ ATF 119 Ib 179 cons. 1c p. 183

¹⁵ ATA N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁶ Arrêt 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁷ Arrêt 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁸ ATF 116 Ib 323 cons. 2

¹⁹ ATF 111 Ib 159

²⁰ ZBI 85/1984 p. 378

²¹ ATF 112 Ia 123

²² Cf. ATF 126 II 300 cons. 1c p. 302, 124 II 293 cons. 3a p. 303

la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin²³. S'il est par exemple certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière ou autres - touchant spécialement les voisins, ou s'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire, ces derniers peuvent avoir qualité pour s'opposer, même situés à quelques distances^{24, 25}. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, qui a notamment eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁶.

En l'espèce, les membres du groupement La Châtelaine ayant signé personnellement l'acte d'opposition du 21 février 2013 sont propriétaires ou locataires de parcelles comprises dans un rayon de 145 mètres maximum du périmètre querellé. Ils disposent donc en principe de la qualité pour agir.

S'agissant de MM. Georges Umiker et Pierre-André Bossy, qui ont signé l'acte d'opposition du 13 février 2013, ils ne semblent être ni propriétaires, ni locataires de parcelles proches du périmètre litigieux. Sauf à éventuellement considérer qu'ils pourraient être locataires de parcelles comprises dans ce dernier, ce qu'ils ne démontrent pas, ils ne possèdent donc pas, a priori, la qualité pour agir. Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

Quant aux autres membres du groupement susvisé qui ne sont pas listés dans les actes d'opposition et ne les ont pas signé, leur qualité pour agir ne peut être examinée. Cependant, cette question peut également rester ouverte.

Il en va de même de celle ayant trait à leur représentation par le comité du groupement. En effet, l'art. 9 al. 1 LPA²⁷ stipule que « *les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un partenaire enregistré, un ascendant ou un descendant majeur, respectivement par un avocat ou par un autre mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit* ».

²³ ATF du 21.05.2002, cause 1A.86/2001, cons. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171 cons. 2c p. 176 ; 120 Ib 379 cons. 4c p. 387 et les références citées

²⁴ Cf. ATF 124 II 293, 303 cons. 3a, 120 Ib 379, cons. 4c et la jurisprudence citée

²⁵ ATA N. K., du 24.06.1997 ; ATA T., du 29.03.1993

²⁶ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA D. et autres, du 14.08.2000, cons. 4b

²⁷ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

Or, une représentation par le comité d'un groupement ou d'une association ne s'apparente à aucune de ces hypothèses.

En ce qui concerne l'Association Genevoise du Coin-de-Terre, qui n'a pas fourni ses statuts ni la liste de ses membres, elle apparaît agir davantage comme une association de propriétaires et locataires, plutôt que comme une association à but purement idéal, au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT précité. Ce serait donc uniquement à ce titre d'association de propriétaires et selon les critères susmentionnés que la qualité pour agir pourrait lui être reconnue.

Cette question peut aussi rester ouverte, compte tenu des développements au fond qui suivront.

Formées en temps utile, les oppositions sont recevables sur ce point.

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

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. 11 al. 1 LaLAT).

Le PDCn, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estimait les besoins en logements à 32'000 sur 20 ans, soit au minimum 1'600 logements à construire par année, correspondant à une croissance démographique moyenne de 3'100 personnes par an. La mise à jour 2010 du PDCn, approuvée le 6 octobre 2010 par le Conseil d'Etat et le 31 mars 2011 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif. Il en est de même du PDCn 2030, adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil, celui-ci comprenant toutefois le but de construire 50'000 logements d'ici 2030. La fiche du monitoring du PDCn n° U1 d'avril 2013, relative aux logements et à la population, met cependant en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2012 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4'530 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario

retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2012 (1425 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2300 logements. A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins : en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,36% en juin 2013.

La situation sur le marché du logement est, en effet, de plus en plus tendue : en 2013, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2013 est toujours aussi bas. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,36% en juin 2013, selon les dernières statistiques, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ pour permettre de construire principalement des logements est absolument prioritaire. Ces mesures entrent pleinement dans les objectifs de densification retenus par le concept de l'aménagement cantonal du PDCn, qui prévoit d'« *utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes* ».

B) Réponses à l'argumentation des opposants

a) Conformité aux planifications directrices cantonale et communale

L'objectif 2.12 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000, vise à « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* ». Pour les terrains sis en 5^{ème} zone villas de la périphérie urbaine, cela implique de « *densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* » et de créer « *de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas* ».

La fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDCn, aussi bien dans sa version de 2001 que dans celles mises à jour en 2006 et 2010, préconise ainsi la « *densification de la 5^e zone (villas) par modification du régime des zones* » dans le but de poursuivre une utilisation rationnelle de ces terrains afin de répondre à la demande de logements. Cette fiche détaille les critères

selon lesquels les possibilités de procéder à une telle démarche doivent être évaluées. Les terrains doivent ainsi être d'une certaine superficie, contigus à une urbanisation ou à une zone plus dense, à proximité d'équipements et au bénéfice d'une dévestiture existante ou potentielle en transports publics. Les caractéristiques naturelles et bâties, ainsi que les nuisances affectant le site doivent naturellement également être prises en compte.

La densification par modification de zones correspond plus généralement à la pratique cantonale qui consiste à analyser les potentiels de densification de périmètres de plus de 5'000 m² peu ou pas bâtis et situés en zone de villas.

Par ailleurs, l'objectif 2.5 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn vise à « mener une politique active en matière de zones industrielles » et mentionne d'« envisager quelques déclassements ponctuels en vue de changements d'affectation de la zone industrielle ».

La fiche 2.09 du schéma directeur cantonal du PDCn, tant dans sa version de 2001 que dans celles mises à jour en 2006 et 2010, précise que ces déclassements s'effectueraient notamment en faveur d'autres activités, d'équipements ou de logements.

Le PDCn 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 confirme ces objectifs.

Ainsi, l'objectif 1 de son concept de l'aménagement cantonal vise à « mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins de logement » et tend vers « une densification prononcée et différenciée des zones à bâtir afin de garantir leur utilisation optimale ».

Cet objectif est précisé par les fiches du schéma directeur cantonal A01 visant à « intensifier le renouvellement urbain », notamment par la « requalification et densification de sites industriels et ferroviaires centraux, contribuant à une utilisation optimale des zones à bâtir et du sol » ; A02 visant à « poursuivre la densification de la couronne urbaine » ; et A03 tendant à « étendre la densification de la zone villas par modification de zone », à savoir, « promouvoir l'extension de la ville dense par déclassement de secteurs de la zone villas », avec, parmi les effets attendus, une « forte augmentation à moyen et long terme du parc de logements, répondant aux divers besoins de la population ».

Surtout, la fiche A01 est assortie de deux cartes, la seconde concerne les sites d'activités et zones industrielles et désigne justement la parcelle n° 2615 comme secteur de « déclassements de zone industrielle à effectuer ». La première, relative aux principes de densification, identifie pour, sa part, différentes catégories de secteurs en fonction du type de quartier et de la densification préconisée. Cette carte désigne expressément le périmètre

concerné par le présent projet de modification des limites de zones, répertorié comme quartier mixte et destiné à faire l'objet d'une densification modérée à intermédiaire avec un indice de densité minimal de 1 à 1,8.

Finalement, la carte de synthèse du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 identifie aussi précisément le périmètre en cause comme voué à un « *renouvellement urbain mixte* ».

En prévoyant de déclasser le périmètre en zone de développement 3, selon plan N° 29823-540, le projet de loi litigieux s'inscrit donc pleinement dans le cadre des politiques de densification de la 5^{ème} zone (villas) par modification du régime des zones et de requalification des sites industriels, préconisées tant par le PDCn 2015 que le PDCn 2030, et permettra ainsi la mise à disposition de nombreux logements.

Ce projet de loi répond également aux objectifs d'urbanisation que le plan directeur communal (ci-après PDCom) de Vernier, adopté par le Conseil municipal le 3 avril 2007 et approuvé par le Conseil d'Etat le 27 juin de la même année, a fixés pour ce secteur, à savoir le déclasser en 3^{ème} zone de développement.

Enfin, en date du 14 juillet 2011, la commission d'urbanisme a préavisé favorablement, sans aucune réserve, l'adoption du plan de zone querellé. En particulier, elle s'est déclarée « *favorable à la création d'une zone de développement 3* » et a indiqué que « *la construction de logements lui paraît pertinente compte tenu des qualités de ce site, calme et à proximité d'équipements scolaires et sportifs* ».

Au vu de ces éléments, un déclassement « *de transition* » en zone 4, tel que demandé par les opposants, impliquant l'usage d'un indice minimal de densité de 1,0, inférieur à celui de 1 à 1,8 préconisé pour une zone de développement 3, ne se justifie pas.

b) Des jardins familiaux

Les opposants craignent la disparition des jardins familiaux situés sur la parcelle n° 489.

En premier lieu, il faut préciser que la parcelle susvisée est aujourd'hui située en 5^{ème} zone villas et non pas en zone de jardins familiaux.

Il est à présent envisagé de déclasser le périmètre en cause, comprenant cette parcelle, en zone de développement 3. L'on se trouve donc actuellement au stade de la modification des limites de zones.

Ainsi, le plan visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, concrétisant cette modification, 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 (nombre, implantation et destination des bâtiments, accès, équipements, etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade.

Dans un arrêt relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, la Chambre administrative de la Cour de justice, 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 »²⁸.

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 LGZD, 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 ». Le détail sera fixé plus précisément par un ou des projet(s) de PLQ qui reste(nt) à élaborer.

Ainsi l'adoption du plan de zone querellé n'emporte pas, en tant que tel, la disparition des jardins familiaux compris dans le périmètre dudit projet de plan.

Pour le surplus, l'adoption subséquente d'un projet de PLQ n'a nullement pour but de contraindre les propriétaires de bien-fonds situés dans le périmètre de ce PLQ à entreprendre effectivement une construction, mais de les obliger à se conformer à ce plan, dans l'hypothèse seulement où ils se proposeraient d'édifier une nouvelle construction. Ainsi, ils demeurent libres de construire ou de ne pas construire.

Dans le cas où la volonté de construire se concrétiserait, des solutions de relocalisation des jardins familiaux pourraient toutefois être envisagées, d'entente entre les différentes parties.

Enfin, la loi pour la sauvegarde et le développement des jardins familiaux, du 25 novembre 1960²⁹, invoquée par les opposants, s'adresse, non pas au

²⁸ ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7

²⁹ Loi pour la sauvegarde et le développement des jardins familiaux, du 25 novembre 1960 (RSG M 2 40 ; ci-après LSDJF)

Grand Conseil, mais au Conseil d'Etat. Cette loi préconise au Conseil d'Etat de « *veiller à la sauvegarde et au développement des jardins familiaux* » (art. 1), « *faciliter la conclusion de baux à long terme ayant pour objet les terrains destinés à l'exploitation des jardins familiaux* » (art. 2), ainsi qu'aux Conseil d'Etat et aux communes de « *faciliter l'aménagement des terrains mis à disposition des jardins familiaux* » (art. 3). C'est donc une attitude globale qui est attendue tant de la part du Conseil d'Etat que des communes. Celle-ci est respectée puisque des négociations, menées par la commune de Vernier, sont précisément en cours pour tenter de trouver des solutions de relocalisation. Une telle loi n'interdit cependant pas de classer des terrains certes utilisés de facto comme des jardins familiaux, mais juridiquement sis en zone villa, dans une zone d'affectation différée telle que la zone de développement 3 créée par le projet de loi querellé³⁰, ceci en l'absence de solution immédiate de compensation.

c) Quant aux questions relatives à la circulation et aux éventuelles nuisances

Les opposants font ensuite état de toutes sortes de nuisances relatives au trafic, au bruit, à l'ombre portée par les futurs immeubles, à l'insécurité et autres, qui résulteraient de l'adoption du projet de loi discuté.

Tout d'abord, s'agissant des questions liées à la sécurité, aux déprédations éventuelles, à la baisse d'intimité, à la promiscuité et aux « *rivalités et conflits* » qui en découleraient, il s'agit là de considérations relevant de pures conjectures. De tels griefs, soulevés de manière toute générale, ne peuvent être retenus. A défaut, les objectifs majeurs de politique sociale et de densification des zones villas poursuivis par le plan directeur cantonal ne pourraient tout simplement pas être réalisés.

Pour les autres questions liées à la diminution de la « *vue périphérique* », à l'ombre portée par les futurs immeubles, à l'augmentation de la circulation et au bruit, les affirmations ici encore toutes générales des opposants mettent en exergue le fait que ceux-ci semblent perdre de vue, comme cela a été exposé plus avant, que le projet de plan querellé est un plan d'affectation général et non pas un plan d'aménagement de détail, tel qu'un PLQ.

Ainsi, ce n'est pas le présent projet de plan, mais le futur PLQ qui fixera l'implantation, le gabarit, et la destination des bâtiments, ainsi que les accès, les équipements et autres. Dans ce cadre, les opposants auront tout loisir de s'exprimer, tous ces aspects n'étant pas encore arrêtés à ce stade. C'est dire

³⁰ ATA/190/2013, du 22.03.2013, cons. 5

que tous les points qu'ils soulèvent, 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 procédure³¹.

A cet égard, rappelons que la commission d'urbanisme a délivré, le 14 juillet 2011, un préavis entièrement favorable au présent projet de modification des limites de zones, considérant comme pertinentes la création d'une zone de développement 3 et la construction de logements sur ce site, compte tenu de ses qualités. Il en va de même de la direction générale de la mobilité, qui a préavisé favorablement le projet le 10 juin 2011, et de l'ancien service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, actuel service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants, le 25 mai 2011.

Les griefs des opposants relatifs aux conséquences des futures constructions doivent par conséquent être rejetés.

d) Quant à une prétendue perte de valeur et au droit de réméré

Les opposants allèguent, en outre, que l'adoption du projet de plan de zone querellé ferait subir une perte de valeur à leur bien immobilier. Or, il convient de rappeler que la procédure d'opposition vise à vérifier la conformité du projet de modification des limites de zones au droit de l'aménagement du territoire et non pas à examiner les questions liées à d'éventuelles dépréciations financières consécutives à l'adoption d'un tel projet, qui ne sont d'ailleurs aucunement démontrées en l'espèce. Ce grief est donc irrecevable dans le cadre de la présente procédure.

Il en va de même de l'argument relatif au droit de réméré et des conséquences sur ce droit. En effet, il s'agit d'un droit de rachat en faveur de l'Association Genevoise du Coin-de-Terre, prévu dans les actes de transfert de propriété, conclus avec les futurs propriétaires.

Or, l'adoption du projet de loi querellé, n'a, en tant que telle, aucun effet juridique sur les droits de réméré conclus, cela dans la mesure où ils ont été constitués sur la base de rapports juridiques fondés exclusivement sur le droit privé. L'Etat, chargé d'appliquer le droit public, n'a donc en principe pas à se préoccuper de l'existence de ces accords de droit privé, mais doit veiller à ce que la modification des limites de zones projetée soit conforme à la législation applicable en matière de droit public de l'aménagement.

³¹ Cf. notamment ATA/114/2103, du 14.02.2013

e) *Des cheminements piétons, du centre sportif et de la maison de quartier des Libellules*

L'une des opposantes allègue qu'un cheminement serait prévu à travers sa propriété, alors qu'un autre passage serait possible par le chemin Isaak-Anken.

Force est de constater, tout d'abord, que la parcelle n° 1231, propriété de M^{me} Jacqueline Marmeys, n'est pas comprise dans le périmètre du plan de zone litigieux, qui, de plus, ne prévoit pas de cheminement. Et pour cause, ce plan, rappelons-le, est un plan d'affectation général, ne contenant pas d'éléments de planification de détail, tels que les accès.

Il s'ensuit que le grief soulevé est irrecevable.

Pour le surplus, l'on peut observer qu'un tel cheminement est prévu dans le PDCOM de Vernier et dans le plan directeur des chemins pour piétons intégré dans ce PDCOM, auquel l'opposante fait sans doute implicitement allusion. A cet égard, il y a lieu de rappeler la teneur de l'art. 10 al. 8 LaLAT.

Ce dernier traite des effets des plans directeurs localisés, cette notion juridique recouvrant aussi bien les plans directeurs de quartier que les PDCOM (art. 10 al. 2 LaLAT). Cette disposition est ainsi libellée :

« *Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il 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. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé* ».

Dans un arrêt du 11 octobre 2011, la Chambre administrative de la Cour de justice a ainsi rappelé que « *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 d'éviter (MGC 2001-2002, 41/VIII 7366)* »³².

Dans le même arrêt, cette juridiction a donc conclu que « *les griefs de violation du PDQ (...) sont **irrecevables**, dans la mesure où ils sont **soulevés***

³² ATA/632/2011, du 11.10.2011, cons. 14d

par des particuliers qui ne sont pas habilités à se prévaloir de tels instruments »³³.

Dès lors, le grief relatif au cheminement piéton est, pour cette raison également, irrecevable.

Enfin, deux autres opposants craignent de voir disparaître le centre sportif et la maison de quartier des Libellules.

Force est de constater, ici encore, que le centre sportif, tout comme la maison de quartier, sont sis sur des parcelles situées à l'extérieur du périmètre du plan de zone querellé, de sorte que ce dernier ne saurait avoir d'influence sur leur situation.

Ce grief est donc lui aussi irrecevable.

En fin de compte, les objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi concerné 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 litigieux sont infondées et doivent être rejetées en tant que de besoin.

Votes de la commission

Entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 13 commissaires présents (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 3 PLR ; 1 UDC ; 2 MCG)

Deuxième débat

Le titre et le préambule sont adoptés à l'unanimité, sans opposition.

L'art. 1 est adopté à l'unanimité des 13 commissaires présents, sans opposition.

L'art. 2 est adopté à l'unanimité des 13 commissaires présents, sans opposition.

L'art. 3 nouveau, oppositions, est adopté à l'unanimité des 13 commissaires présents, sans opposition. (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG).

³³ ATA/632/2011, du 11.10.2011, cons. 14g

L'art. 4, dépôt, est adopté à l'unanimité des 13 commissaires présents, sans opposition (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG).

Troisième débat

Le PL 11090 est accepté dans son ensemble à l'unanimité des 13 commissaires présents (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG).

Préavis sur la catégorie de débat

Catégorie III (extraits)

Projet de loi (11090)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 située entre la route de l'Usine-à-Gaz et les chemins du Château-Bloch et Henri-De-Buren)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29823-540, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 20 mai 2011, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 située entre la route de l'Usine-à-Gaz et les chemins du Château-Bloch et Henri-De-Buren), 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 la présente loi.

Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par l'Association Genevoise du Coin-de-Terre et les 98 membres du groupement La Châtelaine, représentés par son comité, notamment, M^{mes} et MM. Marc Bacchetta, Marc Cerroti, William Chappuis, Louis Chatelanat, Jean-Clément Gössi, Muriel Grand, Bernard Gris, Pierre-Alain Knutti, Edith Kursner, Jacqueline Marmeys, Raymond Mathys, Claude Moser, Jeanine Palaña, Cédric et Isabelle Schweizer, Georges Umiker et Pierre-André Bossy 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° 29823-540 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'URBANISME

Office de l'urbanisme

Direction des plans d'affectation et requêtes

VERNIER

Feuille Cadastrale 23

Parcelles N° : 2615, 2616, 489, 495 et
pour partie dp 3917,
3918, 3920 et 3952

Modification des limites de zones

Située entre la route de l'Usine-à-Gaz et les chemins
Henri-De-Buren et Château-Bloch

Zone de développement 3

D.S. OPB III



Zone préexistante

PROCÉDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle 1 / 2500		Date	20.05.2011
		Dessin	ChE
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
1	Modifications à la suite ET	19.07.2011	ChE

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
43 - 00 - 101	VRN
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
540	
Archives Internes	Indice
29823	
CDU	
7 1 1 . 5	

