

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 12 octobre 2016*

## **Projet de loi**

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly Sud – Route de Chancy »)**

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° 29955-507, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 14 janvier 2014, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Vailly Sud – Route de Chancy »), 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 Degré de sensibilité**

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

<sup>2</sup> Les valeurs de planification devront être respectées.

### **Art. 3 Coordination avec l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs**

En cas de pesée des intérêts à effectuer en application des dispositions pertinentes de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs, du 27 février 1991, la création de logements doit être considérée comme un intérêt public majeur à privilégier dans les limites du droit fédéral.

**Art. 4 Utilité publique**

<sup>1</sup> La réalisation des bâtiments à construire prévus par le ou les futurs plans localisés de quartier appelés à matérialiser les objectifs de la zone de développement 3 créée par le plan de zone N° 29955-507 visé à l'article 1 sur tout ou partie des parcelles N<sup>os</sup> 2347, 2408, 7227 (feuilles 19 et 20 de la commune de Bernex) comprises dans le périmètre de ce plan, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

<sup>2</sup> En conséquence, le Conseil d'Etat peut décréter l'expropriation des terrains, aux conditions fixées par les articles 7 et 8 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, et si nécessaire et à la demande des propriétaires de parcelles situées à l'intérieur de ce ou ces plans localisés de quartier, celle des servitudes aux conditions fixées par l'article 6A de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, et des droits à bâtir au sens de l'article 2 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, selon les modalités prévues par les articles 5 et 30 et suivants de cette loi.

**Art. 5 Dépôt**

Un exemplaire du plan N° 29955-507 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA



RÉPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Office de l'urbanisme

Direction du développement urbain

# BERNEX

Feuilles Cadastreales : 19,20

Parcelles N° : 2347, 2408, 7227

DP communal 7550, 7556 partielle

## Modification des limites de zones Vailly Sud - Route de Chancy



**Zone de développement 3**  
DS OPB III



**Zone préexistante agricole**

## PROCEDURE d'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

<b>Echelle</b> <b>1 / 2500</b>		Date : 14 janvier 2014	
		Dessin    DIM	
<b>Modifications</b>			
Indice		Date	Dessin
01	Projet MZ	14.01.2014	PR
02	Mise à jour	12.11.2015	MB
03	Mise à jour	23.08.2016	MB

Code GIREC : 507 - 06	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
<b>07 - 00 - 062</b>	<b>BRX</b>
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
<b>507</b>	
Plan N°	
Archives Internes	Indice
	<b>29955</b>
CDU	
<b>7 1 1 . 6</b>	



## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Le présent projet de modification des limites de zones concerne le territoire de la commune de Bernex. Il fait suite à un ensemble de réflexions menées par le Conseil d'Etat depuis novembre 2004, en concertation avec la commune, en vue de créer une extension urbaine dans un secteur stratégique pour le développement de l'agglomération.

### **1. Situation du périmètre**

Le périmètre faisant l'objet du présent projet de modification des limites de zones, sur le territoire de la commune de Bernex, se situe au futur terminus Vailly du prolongement du tramway Cornavin-Onex-Bernex (TCOB) et en bordure sud de la route de Chancy.

Ce secteur, d'une superficie de 57 260 m<sup>2</sup> est situé principalement sur trois parcelles privées N<sup>os</sup> 2347, 2408 et 7227, ceinturées depuis les années 1970 par la route de contournement du village de Bernex (route de Chancy) et la route de Laconnex. Il concerne également deux parcelles du domaine public communal : le chemin de Bonne (parcelle N<sup>o</sup> 7556) et le chemin de Champ-Manon pour partie (parcelle N<sup>o</sup> 7750). Ces biens-fonds sont aujourd'hui sis en zone agricole, en continuité immédiate avec le tissu villageois, dont le quartier « Bernex Soleil » en amont, datant des années 80.

### **2. Objectifs du projet de loi**

Le présent projet de loi a pour but de créer les conditions permettant une extension urbaine sur la zone agricole sur des parcelles enclavées entre le village de Bernex et la ligne du prolongement du tramway TCOB dans le cadre général du grand projet Bernex et des objectifs y afférant. Cette extension vise à créer un quartier mixte à forte dominante logements, avec des activités économiques et des services en lien avec la place située au terminus du tram. En cela, il répond, d'une part, aux objectifs politiques et stratégiques fixés par le Plan directeur cantonal (PDCn) 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, et, d'autre part, à ceux inscrits dans le Plan directeur communal (PDCom) de Bernex.

Le projet de loi met en œuvre l'une des extensions urbaines inscrites dans le programme de législature 2014-2018 et approuvées par la Confédération dans son rapport d'examen du PDCn 2030.

### 3. Contexte général

Le périmètre concerné par le présent projet de loi fait partie d'un secteur de projet plus vaste : le grand projet Bernex qui constitue l'un des grands projets du canton.

Avec le prolongement du TCOB, ce vaste périmètre, situé au nord du village de Bernex, constitue une opportunité majeure pour un nouveau quartier urbain dense. Bien desservi par les transports publics, situé en continuité de l'urbanisation existante, ce site est propice à la création d'un quartier mixte (capacité d'accueil en logements et en surfaces d'activités intégrant des services et des équipements structurants).

Le potentiel à l'échelle de l'ensemble du grand projet dans le PDCn 2030 est estimé à 5 700 logements pour 5 700 emplois, répondant ainsi au besoin de produire du logement pour réduire la pénurie, tout en développant une ville mixte et animée.

Avec la programmation envisagée, le grand projet Bernex vise à mettre en œuvre l'un des axes de la vision du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (projet d'agglomération), soit une agglomération compacte, multipolaire et verte, en consolidant des centres régionaux « mixtes », porteur d'un potentiel en logements et emplois, induisant par ailleurs une réduction des déplacements pendulaires et des émissions de gaz à effet de serre et polluants atmosphériques.

Dans ce contexte, le potentiel identifié à l'échéance du PDCn 2030 a été traduit sous la forme d'un plan guide dont la première version a été établie en 2013. Il s'agit d'une image directrice ayant pour but de fixer les grandes orientations du développement et d'être un fil conducteur évolutif au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet. Une modification du périmètre du plan guide est en cours, elle est traduite dans la révision du PDCn afin de limiter les consommations d'espaces agricoles et de répondre aux exigences de la Confédération.

Par ailleurs, compte tenu de l'envergure du projet, celle-ci est envisagée par étapes, dans un but d'intégration territoriale, sociale et économique progressive de l'urbanisation et des nouveaux habitants. Le phasage envisagé vise également à adapter le rythme de consommation d'espaces agricoles aux besoins et à la réalisation effective des quartiers et des investissements.

Ainsi, une première étape à l'horizon de 5 à 10 ans fixe le potentiel de développement à 1 600 logements et 1 600 emplois, une deuxième étape, avec au total 2 300 logements et 3 000 emplois et, enfin une dernière étape à plus long terme avec comme objectifs 5 700 logements et 5 700 emplois.

Sur la base des études plan guide et de compléments (mobilité, environnement, programmation), les services du canton en collaboration avec les services communaux ont traduit le plan guide dans un avant-projet de plan directeur de quartier (PDQ) Bernex Est N° 29948-507-517 dont les principes se retrouvent dans le secteur Vailly Sud – Route de Chancy.

Citons, par exemple, l'inscription dans le parcellaire existant, la continuité du réseau viaire existant, le respect des tissus limitrophes, les continuités et les ouvertures paysagères, l'intégration dans la pente et la gestion des déblais-remblais, les cœurs d'îlots verts, la gestion de l'eau, la gestion des nuisances sonores, les espaces publics et leur maillage, les transitions entre les fonctions de la ville et le principe de quartier sans transit automobile, etc.

Les études d'aménagement menées par le département chargé de l'aménagement du territoire ont confirmé la pertinence de valoriser en premier lieu les parcelles agricoles enclavées « Vailly Sud – Route de Chancy » dans le processus de développement du futur pôle régional de Bernex en permettant de maintenir l'essentiel de l'entité agricole de Bernex Nord et en offrant d'importantes synergies avec le prolongement du TCOB.

Situé dans un secteur déjà urbanisé, le nouvel ensemble sera l'élément déclencheur de la mutation de la route de contournement de Bernex en boulevard urbain, déterminant le nouveau visage de la ville en couture avec son tissu historique.

La mise en œuvre de la première étape du projet de développement envisagé donne lieu à deux projets de modifications des limites de zones sur deux périmètres distincts.

Le premier projet concerne le secteur de « Vailly Sud – Route de Chancy », objet du présent projet de loi.

Le deuxième projet concerne le secteur de Bernex Est, à l'est de la commune de Bernex et au nord-ouest de la commune de Confignon.

Ils permettent la mise en œuvre de la première étape du projet urbain proposé dans le PDQ Bernex Est N° 29948-507-517 qui a fait l'objet d'une consultation publique en juin 2015 et dont l'approbation par le Conseil d'Etat devrait intervenir en 2016.

Le secteur « Vailly Sud – Route de Chancy » s'affiche donc comme un élément déclencheur du processus avec un potentiel de 600 logements pour 150 emplois, en lien direct avec l'existant, sans porter atteinte aux grandes entités agricoles du secteur nord de Bernex.

#### **4. Conformité aux planifications directrices cantonale et communale**

Le PDCn 2030, adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral, identifie Bernex comme l'un des potentiels majeurs à l'échelle du canton, principalement en termes de production de logements, mais également d'emplois et équipements, visant à conforter Bernex comme centre régional en extension sur la zone agricole.

Dans la mesure où le présent projet de modification des limites de zones porte sur des parcelles sises en zone agricole, il convient de préciser ici que le plan de zone visé par ce projet de loi figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015 accompagnant la décision du Conseil fédéral précité et pouvant ainsi être adoptés. Les surfaces d'assolement correspondent ici à 55 188 m<sup>2</sup>.

Le présent projet de modification des limites de zones est conforme aux fiches A05, A07, A11, A17, A18 et A19 du PDCn 2030 qui affichent la volonté de faire de Bernex Nord, dont Vailly Sud est une des composantes, un centre mixte et animé accueillant logements, activités et équipements qui conforte sa position de centre régional, bien desservi par les transports publics.

L'extension urbaine prévue doit se faire tout en valorisant le paysage et en enrichissant le réseau des espaces verts et des espaces publics ou de mobilité douce. Le présent projet de modification des limites de zones est également conforme à la fiche C06 du PDCn 2030 intitulée « Préserver et reconstituer les continuités biologiques » dont le principe d'aménagement de base consiste au maintien d'un réseau d'espaces naturels et agricoles non fragmentés, difficile à maintenir sur ces parcelles enclavées.

Il est aussi conforme à la fiche P04 du PDCn 2030 consacrée spécifiquement au grand projet Bernex qui inscrit l'intégration du projet de développement urbain dans la campagne, structuré autour du réseau de transport public et de mobilité douce avec des promenades paysagères et des césures vertes.

Les fiches B02 et B05 du PDCn 2030 concernant le renforcement du réseau des transports collectifs structurant et la promotion de la mobilité douce renseignent sur les dispositions à prendre en compte d'une part pour les réseaux piétons et cycles au travers du futur quartier de Vailly Sud et d'autre part pour la requalification de la route de Chancy avec l'extension du tramway.

Le présent projet de modification des limites de zones est également conforme au PDCom de Bernex, adopté par le Conseil municipal de Bernex le 12 juin 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat le 25 juin 2014 sous réserves. Notamment celle d'une mise en cohérence avec les principes développés dans

le plan guide acté en mai 2013 et d'une adaptation de la cartographie aux secteurs de mutation déterminés.

Le PDCOM de Bernex prévoit, outre l'extension urbaine au nord de la route de Chancy, le prolongement « naturel » du village à partir de la structure ancienne (notion de continuité), à la faveur du développement du tramway.

Le PDCOM de Bernex, dans sa carte de synthèse détermine un développement à court terme pour le secteur de Vailly et sa centralité future. (Fiche 5.4 du PDCOM).

Le projet de PDQ N° 29948-507-517 sur le secteur de Bernex Est en cours d'adoption prend en compte les éléments de la planification directrice mentionnés dans ce chapitre et traduit une première étape de mise en œuvre du grand projet Bernex, à savoir Bernex Est à laquelle s'ajoute Vailly Sud.

## **5. Description du projet**

Les principes du plan guide du grand projet Bernex, traduits dans des études-tests développées jusqu'à la fin du mois de septembre 2013, proposent la création d'un quartier mixte articulé autour de la centralité de Vailly, support du terminus du TCOB et en entrée de Ville depuis la Champagne.

Plusieurs groupes de bâtiments raccordés à la pente et perméables permettront de dégager autant que possible des vues paysagères en maintenant des perspectives pour le quartier existant de Bernex Soleil situé en amont du projet.

Le réseau viaire est maintenu et prolongé dans le nouveau quartier comme il trouvera une extension dans les quartiers au nord de la route de Chancy. Cette dernière, qui devrait être requalifiée en boulevard, sera apaisée par une circulation maîtrisée. L'espace rue constitué par le tramway en position centrale de la chaussée et bordé par des immeubles mixtes pour activer les pieds de façades (activités sans nuisances et commerces de proximité) sera une couture avec les tissus historiques.

Un espace public situé en tête de ligne et ancré au cœur du nouveau quartier (place de Vailly) est imaginé en partenariat avec la commune de Bernex qui doit confirmer sa programmation pour une réservation en faveur d'équipements collectifs et des services.

La végétation existante, composée notamment d'un alignement de chênes est maintenue et renforcée sur le thème de promenades paysagères.

Partout où cela est possible, la gestion de l'eau se fera à ciel ouvert. A ce titre, signalons que le coefficient de ruissellement fixé à 0,55 est un objectif

minimum à atteindre pour limiter le besoin en bassin de rétention aval prévu dans le projet d'ensemble.

La partie centrale du quartier accueillera du stationnement en ouvrage dont les principes d'accessibilité seront à préciser lors de l'élaboration du PLQ subséquent, en cohérence avec la stratégie cantonale. Le projet de PLQ bénéficiera de sa situation au terminus du tramway. Un P+R au contact du tram dans le secteur de Vailly est inscrit dans la stratégie cantonale. L'option d'implantation retenue pour l'aménagement définitif de ce P+R sera concrétisée après réalisation du barreau nord, selon l'évolution de la demande de déplacement et le développement urbain autorisé. Dans l'attente, la demande sera satisfaite par le P+R provisoire prévu en surface par le dossier tram.

Ce projet de modification des limites de zones établit une connexion entre les tissus anciens, la route de Chancy et les futurs quartiers au nord. Le projet bénéficie encore de l'équipement scolaire existant Robert-Hainard qui lui est contigu.

En chiffres, le potentiel devrait s'élever à près de 67 000 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (SBP), dans un principe d'évolutivité et de souplesse souhaitable à ce stade de la planification. Ce quartier proposera une part très prépondérante de logements, en plus d'activités possibles essentiellement le long de la route de Chancy requalifiée, permettant de jouer un rôle d'animation de rue et d'écran sonore protégeant les logements situés à l'arrière.

Aucun transit automobile dans le quartier ne sera possible avec une orientation forte sur le tramway qui parvient en son cœur.

Le périmètre de Bernex Nord met en évidence une richesse énergétique locale conséquente (stockage saisonnier de la chaleur excédentaire de CADIOM – chauffage à distance par incinération des ordures ménagères – géothermie, nappe phréatique et solaire en toiture) à exploiter tant pour les nouveaux quartiers qu'à l'échelle cantonale. Un concept énergétique territorial (CET) a été développé dans le cadre du projet global; il préconise le recours maximum à ces ressources locales ainsi que leur mise en réseau.

Les PLQ subséquents déclineront ce CET à l'échelle des opérations.

Dans le cadre de son préavis technique, la commune de Bernex relève qu'elle sera vigilante à la qualité du développement de ce périmètre en continuité du village actuel. Elle rappelle aussi que le tramway et la requalification de la route de Chancy conditionnent un développement qui appelle des formes urbaines novatrices et avec des gabarits intégratifs de la frange villageoise et de la zone agricole voisine. Cette proposition d'étagement progressif des hauteurs reprise par la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) est souhaitée par les riverains qui ne désirent pas de saut

d'échelle entre les quartiers. Une association de riverains, « Bernex Soleil », s'est d'ailleurs formée en parallèle au dépôt d'une pétition pour demander une insertion qualitative du nouveau quartier et une disposition propre à ménager des vues.

Le PLQ fera l'objet d'un important travail collaboratif avec les riverains et la commune afin de tenir compte des attentes sans péjorer la qualité et la cohérence du projet urbain.

Les planifications en parallèle de projets urbains en concertation avec la population locale et la modification du régime des zones devraient permettre de rendre concomitants les horizons de réalisations de ce premier quartier et du prolongement du TCOB.

## **6. Surfaces d'assolement**

Le présent projet de loi portant sur Vailly Sud – Route de Chancy représente 5,7 hectares de zone agricole. 55 188 m<sup>2</sup> font partie des surfaces d'assolement (SDA).

Au 24 juin 2015, le canton de Genève dispose encore de 8 527 ha de SDA. L'emprise que le présent projet de loi prévoit de soustraire aux SDA ne remet pas en question le respect du quota cantonal de 8 400 ha fixé par le plan sectoriel des surfaces d'assolement, adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992.

Le PDCn 2030 identifie Bernex comme l'un des pôles majeurs à l'échelle du canton principalement en termes de production de logements (fiches A05, A07, A11, A17, A18 et A19 du PDCn). Vailly Sud est une des composantes. Le projet de développement prévu de cette zone est donc conforme au PDCn 2030. Dès lors, et dans la mesure où le canton estime que l'objectif prépondérant de production de logements ne peut être atteint judicieusement sans recourir aux SDA de ce secteur, le présent projet de modification de zones est conforme à l'article 30, alinéa 1bis, lettre a, de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT).

Par ailleurs, dans la mesure où l'article 2A, alinéa 2, lettre b, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD), relatif à la zone de développement 3, prévoit un indice de densité minimal (ID) de 1,8, les surfaces sollicitées seront encore une fois utilisées de manière optimale, conformément à l'article 30, alinéa 1bis, lettre b OAT, ce qui correspond à un IUS minimum de 1,2 selon les critères du PDCn 2030 (fiche A12).

D'autre part, le Grand Conseil a adopté une motion le 17 septembre 2015 en faveur de la réalisation de l'ensemble du plan directeur 2030. Celle-ci, déposée le 9 juin 2015 au Grand Conseil, invitait le Conseil d'Etat à redoubler

notamment ses efforts, en tenant compte des évolutions du cadre normatif, en matière de densité et de planification temporelle, ainsi qu'à revoir les minima prévus dans les PLQ des grands périmètres restant à urbaniser (Grands-Esserts, Cherpines, Communaux d'Ambilly, Bernex).

## **7. Compensations agricoles et mesures environnementales**

En contrepartie de la perte de surface agricole et de la plus-value réalisée grâce à la mesure de déclassement considérée, les propriétaires des parcelles concernées devront s'acquitter d'une taxe de compensation conformément aux articles 30C et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT). Cette compensation alimentera pour partie le fonds de compensation agricole, lequel permet notamment le financement des mesures structurelles et sociales en faveur des exploitations agricoles.

## **8. Coordination entre la procédure de modification des limites de zones et la prévention des accidents majeurs**

Le périmètre du plan de zone visé à l'article 1 du présent projet de loi se recoupe en partie avec le périmètre dit «de consultation» de deux infrastructures de transport constitutives d'installations à risque au sens de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs, du 27 février 1991 (OPAM), à savoir la route de Chancy et un oléoduc situé à l'ouest de la route de Laconnex.

C'est le lieu de rappeler que selon l'article 10, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE), quiconque entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. Il y a notamment lieu de choisir un emplacement adéquat, de respecter les distances de sécurité nécessaires, de prendre des mesures techniques de sécurité, d'assurer la surveillance de l'installation et l'organisation du système d'alerte. Fondé notamment sur l'article 10, alinéa 4 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'OPAM. L'article 3 OPAM impose au seul détenteur d'installations qui présentent par leurs caractéristiques des risques particuliers un devoir de sécurité générale. Il lui appartient de le respecter en tout temps en adaptant, si nécessaire, ses installations aux modifications qui interviennent dans les conditions d'exploitation ou de voisinage<sup>1</sup>. Le respect de distances ou périmètres de sécurité constitue un élément essentiel du régime

---

<sup>1</sup> cf. art. 3 et 8a OPAM.

de la protection contre les accidents majeurs<sup>2</sup>. L'article 10 LPE ne constitue pas une base légale suffisante pour imposer des obligations aux voisins, fût-ce aux frais du détenteur de l'installation<sup>3</sup>. Le but de l'OPAM est de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs (par exemple décès, blessés, pollutions importantes). Pour satisfaire ce but, le risque doit être en principe maintenu à un niveau acceptable selon les critères de l'OPAM. Le maintien du risque à un niveau acceptable selon l'OPAM n'exige pas une inconstructibilité dans les périmètres de sécurité, voire la création d'un « no man's land » dans les périmètres d'influence de ces installations. Le risque d'accidents majeurs s'apprécie selon les circonstances concrètes. S'appuyant sur la doctrine, la jurisprudence considère ainsi que le respect des périmètres de sécurité devrait s'imposer tant aux détenteurs des installations dangereuses, aux autorités d'exécution et de planification qu'aux propriétaires voisins<sup>4</sup>.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013, l'article 11a OPAM concrétise ce qui précède. Il prévoit que les cantons prennent en considération la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation (al. 1). L'autorité d'exécution de l'OPAM désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque (al. 2). Avant que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'alinéa 2, elle consulte l'autorité d'exécution de l'OPAM pour l'évaluation du risque (al. 3).

Le risque lié à l'installation est apprécié en tenant compte des dommages que pourrait subir la population ou l'environnement, ainsi que de leur probabilité d'occurrence. Ceci, en mettant en balance, d'un côté, « *les besoins de protection de la population ou de l'environnement* », et de l'autre côté, « *l'intérêt public ou privé, représenté par une entreprise, une voie de communication ou une installation de transport par conduites* »<sup>5</sup>, selon le principe que « *la probabilité d'occurrence d'un accident majeur soit d'autant plus faible que (...) l'ampleur des dommages susceptibles d'être infligés à la*

---

<sup>2</sup> cf. art. 10, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase LPE et annexe 2.1, lettre a OPAM.

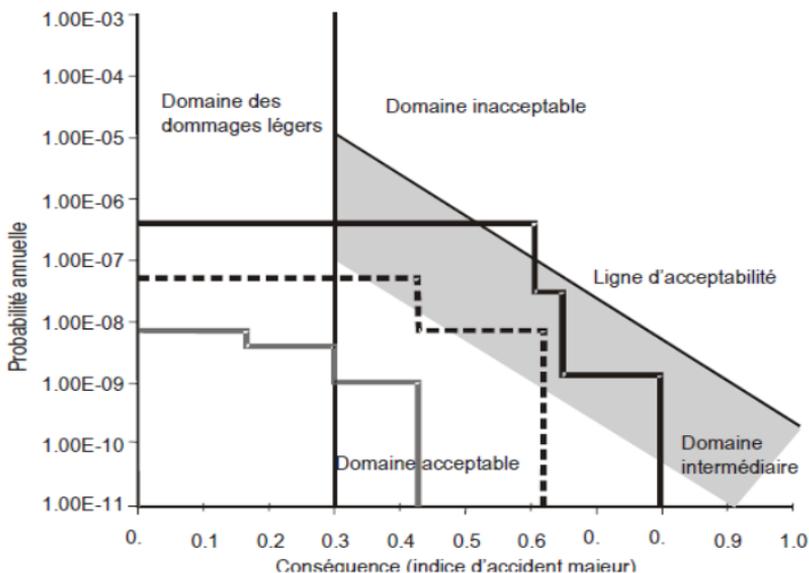
<sup>3</sup> ATF 1C\_403/2009 du 8 juin 2010, consid. 6.1; ATF 1A.83/2006 du 1<sup>er</sup> juin 2007, consid. 6.2; ATF 1A.14/2005 du 8 août 2006, consid. 6 et 7 et les références citées.

<sup>4</sup> ATF 1C\_403/2009 du 8 juin 2010 consid. 6.1; ISABELLE ROMY, Constructions et installations OPAM, commentaire des arrêts du Tribunal fédéral 1A.14/ 2005 et 1A.18/2005 du 8 août 2006 et 1A.83/2006 du 1<sup>er</sup> juin 2007, in DC 2007 p. 110 ss.

<sup>5</sup> Art. 7, al. 2, lettre a OPAM.

population ou à l'environnement est importante»<sup>6</sup>. Autrement dit, plus l'ampleur des dommages potentiels grandit, plus la probabilité d'occurrence doit diminuer. A cet effet, la directive fédérale précitée a établi un « diagramme PC » (probabilité-conséquence), dégageant des « courbes cumulatives » des risques, distinguant trois domaines de risques : acceptable, inacceptable et intermédiaire.

### Diagramme PC avec courbes cumulatives et critères d'appréciation



La coordination entre l'OPAM et l'aménagement du territoire se déroule de la façon suivante :

Dans un premier temps, on apprécie si la modification de l'affectation modifie le risque de manière significative. Si c'est le cas, des mesures de sécurité générale selon l'article 3 OPAM sont proposées pour l'installation et des mesures simples d'aménagement discutées au niveau du projet d'affectation (par exemple l'orientation, la localisation et l'affectation des bâtiments). Ensuite, une estimation sommaire du risque est faite par l'autorité d'exécution. Si le risque est jugé acceptable, la coordination entre l'OPAM et l'aménagement du territoire est terminée et les mesures définies sont fixées.

Dans une deuxième étape, si le risque est toujours évalué comme étant non acceptable par l'autorité d'exécution de l'OPAM malgré les mesures prises, la

<sup>6</sup> Art. 7, al. 2, lettre b OPAM.

coordination se poursuit. On examine alors les mesures de sécurité supplémentaires qu'il est possible de mettre en œuvre selon l'article 8 OPAM; ainsi qu'au niveau de l'aménagement du territoire et donc du projet. Une analyse plus approfondie du risque est alors menée. Comme précédemment, si le risque est estimé comme acceptable par l'autorité d'exécution de l'OPAM, la coordination est close et les mesures définies doivent être mises en œuvre.

Si les mesures convenues et les itérations successives entre les parties concernées (autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, autorité d'exécution de l'OPAM, détenteur(s) de l'installation OPAM, porteurs de projet) pour adapter le projet d'affectation et réduire le danger représenté par l'installation OPAM ne permettent pas de ramener le risque à un niveau acceptable, on procède à une pesée globale des intérêts au sens de l'aménagement du territoire, afin de déterminer si des intérêts publics prépondérants existent, justifiant l'adoption de ce projet. Parmi ces intérêts prépondérants, on citera à titre d'exemple le développement urbain vers l'intérieur, la densification du tissu bâti, la création d'une centralité, la desserte par un réseau de transports publics efficace, la création de logements. En cas de validation du plan d'affectation par l'autorité en matière d'aménagement du territoire, le résultat de la pesée des intérêts sera consigné dans le rapport explicatif accompagnant le plan d'affectation. Ce plan intégrera les mesures de sécurité qui devront accompagner sa réalisation en fonction de son degré de précision, ces mesures étant en effet limitées, voire inexistantes au stade d'un plan d'affectation du sol général tel qu'un plan de zone ou relativement précises au stade d'un plan d'affectation de détail, tel qu'un plan localisé de quartier (PLQ).

Enfin, si la courbe se situe dans le domaine inacceptable, c'est à-dire au-dessus de la ligne d'acceptabilité, même seulement partiellement, suite à l'adaptation du plan d'affectation spécial subséquent, malgré les efforts entrepris par toutes les parties concernées, l'autorité d'exécution de l'OPAM, après consultation du détenteur de l'installation, doit obliger celui-ci, sans pesée des intérêts, à mettre en œuvre les mesures supplémentaires nécessaires pour ramener la courbe cumulative au moins entièrement dans le domaine intermédiaire dans un délai approprié. A défaut, le projet ne pourra pas aller de l'avant et devra être revu.

On observera que la mise en œuvre de l'article 11a OPAM prend tout son sens au stade des plans d'affectation spéciaux, tels les plans localisés de quartier car c'est en général à ce stade que le programme est défini (affectations, surfaces brutes de plancher, habitants, emplois,). En effet, au stade d'un plan de zone, plan d'affectation du sol général (art. 12 LaLAT) dépourvu de prescriptions particulières, il est « *impossible de déterminer si et*

*dans quelle mesure un accroissement du risque peut résulter concrètement* » de ce plan, ainsi qu'a eu l'occasion de le dire la Cour de justice à propos d'une zone dont le périmètre se situe à proximité d'un gazoduc<sup>7</sup>. L'on doit se contenter d'un examen *prima facie*.

Néanmoins, en vue du processus ultérieur d'urbanisation du territoire concerné, il apparaît d'ores et déjà souhaitable que l'autorité cantonale de planification chargée de l'adoption des plans de zone, soit le Grand Conseil, indique, à cette occasion, l'orientation générale de l'éventuelle pesée des intérêts à effectuer sous l'angle de l'aménagement du territoire et des intérêts publics prépondérants en présence que va devoir être amenée à effectuer le Conseil d'Etat à l'occasion de l'adoption de ce PLQ ou en cas d'application de l'article 2, alinéa 2 LGZD. Tel est l'objectif et le sens de l'article 3 du projet de loi proposé, qui précise qu'« en cas de pesée des *intérêts à effectuer en application des dispositions pertinentes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979, la création de logements doit être considérée comme un intérêt public majeur à privilégier dans les limites du droit fédéral.*».

En l'espèce, au stade du plan de zone visé à l'article 1, l'on sait déjà qu'il ne sera en principe pas possible d'implanter à une distance de 100 mètres de part et d'autre de l'oléoduc ou de l'axe plus avant cités des programmes drainant un public trop important, ainsi que des établissements sensibles. Au demeurant, les mesures de protection prévues par l'OPAM restent applicables.

En accompagnement du projet de modification des limites de zones, l'autorité compétente en matière d'exécution de l'OPAM a évalué sommairement le risque sur l'entier des installations OPAM sises aux abords du périmètre du projet. Les conclusions de cette étude préliminaire, qui permettront d'entreprendre les investigations plus fines au stade des PLQ, indiquent d'ores et déjà que le risque ne devrait pas être jugé inacceptable, sous réserve d'une programmation adaptée dans des secteurs déterminants, tels les croisements de la route de Chancy et de la route de Laconnex.

Conformément à la demande de l'autorité d'exécution de l'OPAM, la réglementation du futur PLQ intégrera les mesures de minimisations des risques qui devront être mises en œuvre.

---

<sup>7</sup> ATA/713/2010, du 19 octobre 2010.

## 9. Utilité publique

Le 1<sup>er</sup> mai 2014 sont entrées en vigueur de nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT). Ces dernières fixent désormais comme conditions au déclassement en zone à bâtir de terrains jusqu'ici sis en zone agricole que ceux-ci soient « *probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance* » (art. 15, al. 4, lettre b LAT). Surtout, il y a lieu de s'assurer que « *leur disponibilité est garantie sur le plan juridique* » (art. 15, al. 4, lettre d LAT). Traitant de ce dernier point, l'article 15a LAT précise encore que « *les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20)* » (al. 1) et que « *le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal* » (al. 2).

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre d'un objectif général de lutte contre la thésaurisation, laquelle revêt un intérêt public si important que, dans le cadre de la révision de la LAT, il a été érigé en condition afin de permettre la création de nouvelles zones à bâtir. Il s'agit d'améliorer drastiquement la disponibilité juridique des terrains, de manière à s'assurer que les terrains soustraits à la zone agricole et/ou aux surfaces d'assolement soient effectivement construits dans le délai de 15 ans visé par l'article 15, alinéa 4, lettre b LAT.

En droit genevois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, avant l'adoption d'un PLQ, les possibilités de construire en zone de développement ne sont pas plus étendues qu'en zone agricole. Ceci dès lors qu'une telle zone n'est pas constitutive d'une zone à bâtir au sens des articles 15 LAT et 19 LaLAT, mais d'une zone dont l'affectation est différée au sens de l'article 18, alinéa 2 LAT<sup>8</sup>. Il en va d'ailleurs de même pour les zones de développement affectées à de l'équipement public se superposant à de la zone agricole ou des bois et forêts, comme cela ressort d'un arrêt relativement récent de la Cour de justice<sup>9</sup> rendu dans le cadre d'une contestation dirigée contre la création de diverses zones de développement, dont une affectée à de l'équipement public. La Cour de justice évoque encore d'autres dispositions

---

<sup>8</sup> ATF du 5 mars 1998, consid. 2 e) aa) paru in SJ 1998 p. 638.

<sup>9</sup> ATA/557/2015, du 2 juin 2015, consid. 5e et 5j.

du droit fédéral (art. 11a OPAM, 5 LFo<sup>10</sup>) aboutissant à empêcher le Conseil d'Etat de renoncer à l'établissement d'un PLQ en vue de pouvoir faire usage des normes d'une zone de développement.

C'est dire que, dans de telles zones, c'est au moment de l'adoption d'un PLQ ou d'un plan directeur en zone de développement industriel (PDZI), sur une zone de fond agricole, que la question de la disponibilité des terrains se pose et que l'autorité doit s'assurer que celle-ci soit garantie sur le plan juridique. A défaut, le PLQ ou le PDZI en cause risquerait de contrevenir à l'article 15, alinéa 4, lettre d LAT précité.

A la lumière de ces nouvelles dispositions fédérales, il apparaît que le présent projet de loi, qui implique à terme le déclassement de terrains de zone agricole en zone à bâtir, se doit de d'ores et déjà prévoir des mesures qui garantiront la disponibilité des terrains nécessaires à la réalisation des bâtiments à construire prévus par le ou les futurs PLQ, qui feront office de « zone à bâtir » au sens de l'article 15 LAT.

Tel est l'objectif de la clause d'utilité publique prévue à l'article 4 du présent projet de loi. Il s'agit pour l'Etat de se donner les moyens de pouvoir intervenir si, malgré tous les efforts et précautions prises, en particulier le processus de concertation effectué lors de l'élaboration du ou des PLQ subséquents matérialisant les objectifs de la modification des limites de zones, la réalisation de ces futurs plans, contre toute attente, ne devait pas démarrer en raison de la thésaurisation par les propriétaires des terrains et droits nécessaires concernés. Dès lors, afin d'éviter de mettre en péril et retarder la mise en œuvre de la modification de zone en question, le minimum que se doit de prévoir le projet de loi concerné consiste à assortir les zones, dont la loi prévoit la création, d'une clause d'utilité publique, de façon à remplir les conditions minimales que fixe la législation fédérale à la création de zones à bâtir se substituant, à terme ou de manière immédiate, à des zones agricoles.

L'expropriation concerne les terrains nécessaires à la réalisation des bâtiments prévus par le ou les futurs PLQ, pour autant que les conditions des articles 7 et 8 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 7 décembre 1977 (LGL), soient respectées. Le présent projet de loi ne fait que reprendre ce qui figure déjà dans la LGL, c'est-à-dire l'expropriation pour des logements d'utilité publique. Ce rappel s'explique par le fait qu'il existe une pénurie importante de logements d'utilité publique. L'Etat ne peut donc recourir à l'expropriation que lorsque de tels logements doivent être réalisés et pour autant qu'il ne dispose pas lui-même des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet et si le propriétaire ne construit pas lui-même ces

---

<sup>10</sup> Loi fédérale sur les forêts, du 4 octobre 1991 (RS 921.0; ci-après LFo).

logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption du ou des futurs PLQ.

Il arrive également, dans les PLQ, que le propriétaire d'une parcelle sise à l'intérieur du périmètre souhaite construire un bâtiment prévu sur sa parcelle, mais qu'il en soit empêché, soit parce qu'il ne dispose pas de la totalité des droits à bâtir y relatifs, lesquels appartiennent à un autre propriétaire qui ne souhaite pas construire, soit parce qu'il existe des servitudes qui empêchent la réalisation des bâtiments prévus. Ces deux cas sont donc susceptibles de mettre en péril et de retarder la mise en œuvre de la modification de zone en question. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi mentionne expressément, d'une part, l'expropriation des droits à bâtir qui doivent être exercés sur une autre surface que celle correspondant aux parcelles auxquelles ils sont attachés et qui sont visés à l'article 2 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (LEx-GE), et, d'autre part, celle des servitudes qui empêchent elles aussi la réalisation des bâtiments prévus, ces dernières pouvant dès lors faire l'objet d'une expropriation sans que le Grand Conseil n'ait à se prononcer par l'adoption d'une loi ad hoc, au contraire de ce qui est prévu par l'article 6A LGZD. Les conditions de cet article, à savoir « *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* », doivent toutefois être remplies.

Il est cependant bien entendu qu'une éventuelle mise en œuvre de cette clause, uniquement prévue à titre de précaution et afin de remplir l'exigence fixée par l'article 15, alinéa 4, lettre d LAT, ne saurait être envisagée qu'à titre d'ultima ratio. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi fixe des conditions restrictives à l'usage de cette clause. Ceci indirectement en renvoyant aux articles 7 et 8 LGL, qui prévoient que l'expropriation ne peut être utilisée que si le propriétaire des terrains concernés ne réalise pas lui-même les logements d'utilité publique prévus par le ou les futurs PLQ dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de celui ou ceux-ci, ou encore en prévoyant que l'expropriation des droits à bâtir et des servitudes ne s'effectue que si cela est nécessaire et à la demande des propriétaires des terrains de parcelles situées à l'intérieur de ce ou ces PLQ. Le but poursuivi par la clause d'utilité publique est d'assurer une utilisation effective des terrains en luttant contre la thésaurisation et de répondre par là-même aux nouvelles conditions fixées par le droit fédéral pour permettre le déclassement d'un terrain en zone à bâtir. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi renvoie à l'article 5 LEx-GE qui prévoit que l'expropriation peut se faire au profit de

tiers, soit notamment les propriétaires de parcelles situées à l'intérieur du ou des PLQ.

## **10. Degré de sensibilité au bruit**

Conformément aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OBP), 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 présent projet de loi.

A teneur de l'article 24, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE), et de l'article 29, alinéa 1, de l'OPB, les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. L'expérience a démontré qu'il est utile de rappeler dans la loi ce précepte général de droit fédéral, à savoir que ce sont bien les valeurs de planification qui devront être respectées et non pas les valeurs limites d'immissions, afin de limiter par la suite les risques de confusion ultérieure à ce propos.

S'agissant de la création de zones de développement, c'est le lieu de rappeler que ces dernières ne sont pas constitutives de zones à bâtir au sens de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT), mais de zones d'affectation différée au sens de l'article 18, alinéa 2 LAT. C'est l'adoption du PLQ subséquent qui aura pour effet de placer les parcelles concernées en zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT et donc, de créer une « nouvelle zone à bâtir » au sens de l'article 24, alinéa 1 LPE, qui ne trouvera alors application qu'à ce stade.

## **11. Procédure**

L'enquête publique, ouverte du 17 novembre au 17 décembre 2015, a donné lieu à des observations, auxquelles le département chargé de l'aménagement du territoire a répondu. Le Conseil municipal de la commune de Bernex a préavisé ce projet défavorablement, par 21 contre et 1 abstention, en date du 14 juin 2016. Conformément à l'article 16, alinéa 4, LaLAT, le Conseil administratif de Bernex a été auditionné par une délégation du Conseil d'Etat en date du 22 août 2016. Suite à cette séance, il a été convenu de poursuivre la procédure.

## **12. Conclusions**

Par le présent projet de loi, il est proposé de créer une zone de développement 3 de 57 260 m<sup>2</sup> sur des parcelles enclavées en extension du village de Bernex, en vue de créer principalement du logement.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.