

Date de dépôt : 9 avril 2013

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 4A) au chemin de la Bourdonnette

Rapport de majorité de M^{me} Anne Mahrer (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Christina Meissner (page 36)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Mme Anne Mahrer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat le 26 juillet 2012, la Commission d'aménagement a examiné ce projet de loi lors de 5 séances, les 12 et 19 décembre 2012, les 16, 23, et 30 janvier 2013 sous la présidence de M. François Lefort.

La commission a bénéficié de la présence de M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du département de l'urbanisme (ci-après DU) lors des séances des 16 et 23 janvier 2013 et de celle de Mme Isabelle Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme les 12 et 19 décembre 2012 et le 30 janvier 2013.

M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction auprès de l'Office de l'urbanisme (DU), a suivi nos travaux. La rapporteure tient à le remercier pour le travail important que représente le traitement des oppositions.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Laura Platchkov, les 12 et 19 décembre 2012 et 30 janvier 2013.

M. Jean-Luc Constant a rédigé le procès-verbal du 16 janvier 2013 et M. Aurélien Riondel, celui du 23 janvier 2013. La commission les remercie pour la qualité de leur travail.

En préambule

On serait tenté de résumer les débats de la Commission d'aménagement du canton (ci-après CAC) concernant le PL 11003 à une bataille de zones et de chiffres après la virgule précédés ou suivis de terme comme « indice » qui, sans plus de précision, ajoute à la confusion. Or, dans le cas d'une modification de zones qui soulève de fortes oppositions, qui plus est, doit permettre la construction de logements, il est impératif de savoir de quoi l'on parle.

C'est la raison pour laquelle la rapporteure souhaite rappeler la définition de l'**indice de densité (ID)** et de l'**indice d'utilisation du sol (IUS)** tel qu'elle figure dans le glossaire du Plan directeur cantonal 2030.

L'indice de densité (ID) est le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir, soit la surface totale du périmètre concerné, dont sont déduites les surfaces vouées à la circulation externe et au raccordement et celles vouées aux espaces et aux équipements publics d'une certaine importance, répondant au minimum aux besoins d'un quartier, par exemple une école, un mail ou un parc public. Cet indice sert à déterminer la densité des surfaces constructibles pour le logement et les activités.

L'indice d'utilisation du sol (IUS) est le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir. Cet indice est utilisé en particulier dans les plans localisés de quartiers ou les autorisations de construire

La rapporteure s'est par ailleurs efforcée, dans la mesure où les propos des commissaires étaient suffisamment clairs, de distinguer l'un ou l'autre des indices susmentionnés.

Séance du 12.12.2012 : présentation du projet

M^{me} Christelle Ermont, architecte urbaniste au DU, présente le projet.

Le périmètre se situe au sud de la commune de Vernier, au cœur de la presqu'île d'Aïre, secteur essentiellement occupé par des villas. Il s'agit d'un terrain vide de constructions. L'environnement comprend, entre autre, un

cycle d'orientation et une station d'épuration des eaux. La modification des limites de zones proposée concerne quatre parcelles, propriété de l'Etat de Genève, parcelles qui se verront ainsi valorisées.

La création d'une zone de développement 4A permettra la construction d'une structure d'accueil intermédiaire, sous forme d'un immeuble avec encadrement pour personnes âgées (ci-après IEPA), qui constitue une alternative à l'hébergement au sein des établissements médico-sociaux (ci-après EMS).

A l'initiative de l'Etat, un projet d'EMS a fait l'objet d'un concours d'architecture sur le périmètre concerné par ce déclassement. La première demande de renseignement portait sur un programme d'EMS

Le projet lauréat a par la suite évolué vers la proposition d'un IEPA. Une seconde demande de renseignement a été déposée et acceptée. Ce projet répond au plan directeur cantonal 2001, mis à jour en 2006 et au plan directeur communal.

A l'initiative de l'Etat, un projet d'EMS a fait l'objet d'un concours d'architecture sur le périmètre concerné par ce déclassement. La première demande de renseignement portait sur un programme d'EMS, abandonné par la suite.

Vu l'évolution des besoins en structures d'accueils de type IEPA, le projet lauréat a évolué sur la base d'un programme IEPA. Une seconde demande de renseignement a été déposée et acceptée sur cette base.

Le projet est en phase de procédure d'opposition.

Dans le plan directeur cantonal 2015 (adopté par le Grand Conseil en 2001 et mis à jour en 2006 et 2010) ces parcelles sont identifiées comme secteur de la zone 5 à densifier par modification des limites de zones étant libres de construction.

Le projet de plan directeur cantonal 2030, ne mentionne pas plus de précisions quant à l'utilisation de la zone villa sur le plan de synthèse. La carte annexe aux fiches A01 à A08 donne les principes de densification et identifie ce secteur pour une densification modérée avec un indice de densité (ID) minimum se situant dans une fourchette de 0,8 à 1.

Ce secteur est reconnu tant par l'ensemble de la planification que par le plan directeur communal.

L'avant-projet de modification des limites de zones discuté a tout d'abord été approuvé par le Conseil administratif lors de l'enquête technique. L'enquête publique subséquente a suscité des observations principalement émises par les habitants proches du périmètre. Le 17 avril 2012, le Conseil

municipal de la commune de Vernier a donné, à l'unanimité, un préavis favorable au présent projet de loi. La procédure d'opposition a suscité 267 oppositions.

Une discussion suit cette présentation.

Une députée (UDC) estime qu'il faut expliquer le vote favorable du Conseil municipal alors que ce déclassement provoque 267 oppositions de la part des voisins proches du périmètre. Elle évoque une convention signée par l'Etat avec la commune de Vernier, convention qui n'a pas été mentionnée et dont la CAC n'a pas connaissance.

Cette intervention permet à M^{me} C. Ermont de préciser que cette convention a été signée entre le maître d'ouvrage, la Fondation des logements pour personnes âgées ou isolées (ci-après FLP AI) et la commune de Vernier. Avec l'Etat, l'accord porte sur l'indice d'utilisation du sol (ci-après IUS). Le programme doit se réaliser en deux étapes : la première doit avoir un indice de 0.6, conforme au plan directeur communal et la deuxième prévoit un indice de 0.8, conforme aux volontés du Conseil d'Etat.

La commissaire (UDC) affirme que cette 2^{ème} étape n'est pas conforme à la volonté du Conseil municipal ni du Conseil administratif. En revanche, la 1^{ère} partie du programme correspond au vote unanime du Conseil municipal.

M^{me} C. Ermont précise que le Conseil administratif s'est aussi exprimé pour la révision du plan directeur communal.

Cette même députée rappelle que cela devra passer par le Conseil municipal. Ce dernier s'est prononcé pour un IUS à 0.6. Pour l'instant, le reste est sous conditions de toutes ces modifications du plan directeur communal, ce qui est de la musique d'avenir.

Une députée (Ve) demande où se situe le cycle d'orientation par rapport au projet. Elle conclut que les propriétaires environnant craignent plus un lieu pour les personnes âgées qu'un cycle d'orientation.

En réponse à cette remarque, M^{me} C. Ermont précise que les observations reçues ne portent pas sur cet aspect.

La commissaire (UDC) rappelle que la commission de l'aménagement a reçu l'opposition faite par M. Magnin pour l'Association des Intérêts d'Aïre-Le Lignon (ci-après AIALI) et un nombre de propriétaires. Ce n'est pas une opposition à la réalisation : tout le monde veut un indice de 0.6, mais personne ne comprend pourquoi il faut un déclassement pour faire du 0.6, car c'est parfaitement possible aujourd'hui.

Un député (S), ancien conseiller municipal verniolan, Conseil qu'il a quitté en 1999, rappelle que le sujet était déjà à l'ordre du jour. Les habitants

qui entourent le secteur, dont M. Magnin, s'étaient déjà opposés à un projet d'EMS à l'époque, dont la densité était moindre. Avant cela, un 1er projet avait aussi été contesté, avec de petits immeubles d'un étage. Ce n'est donc pas nouveau. Cela date de 1996 ou même encore avant. Le voisinage fait opposition. C'est une sorte de « réserve d'indiens » qui considère que les voies d'accès ne sont pas assez importantes. Un cycle d'orientation va poser d'autres problèmes qu'un IEPA.

Un député (PDC) n'a pas bien compris quelle était la délibération sur laquelle le Conseil municipal de Vernier s'est prononcé. Il a compris qu'il y a eu deux phases.

La députée (UDC) précise que le Conseil municipal a accepté le principe de cette convention qui fixait clairement la densité à 0.6. Dans ce sens, ils étaient parfaitement d'accord, car c'était la volonté des habitants de ne pas aller plus loin que cet indice. La 2ème étape se fera après l'adoption d'un nouveau plan directeur communal, ce qui est de la musique d'avenir.

Un député (L) trouve la discussion intéressante. La question est de savoir si la commission est favorable à un déclassement en zone 4A. Tant que la loi sur les densités minimales n'a pas été votée, la zone ne fixe pas la densité. Il n'y a donc pas à se prononcer là-dessus. De son côté, le commissaire ne voit pas tellement d'autres questions à poser. Il trouve que c'est limpide.

Le Président attire l'attention sur le fait que la situation semble assez claire pour l'ensemble de la commission.

La commissaire (UDC) dit que la raison pour laquelle l'indice est si important est qu'aujourd'hui, en zone villa, pour réaliser ce qui va se réaliser, il n'est pas nécessaire de déclasser. Ce que craignent les habitants est qu'en déclassant, l'indice va être dépassé. Un IUS de 0.6 est parfaitement réalisable en zone villa. Cela permet aux gens de se rassurer sur le fait que cela ne sera jamais plus. Il n'y a pas besoin de voter le déclassement pour faire ce projet.

Un député (MCG) demande la différence entre un IUS de 0.6 et de 0.8, en termes de pièces par exemple.

M^{me} C. Ermont répond qu'un IUS de 0.8 permet d'ajouter 50 logements supplémentaires environ. Elle ajoute que le Conseil municipal s'est aussi prononcé favorablement pour une deuxième phase du programme avec un IUS de 0.8.

La députée (UDC) précise que cela concerne un horizon à 2050.

Le Président propose à la Commission de se prononcer sur le PL 11003 lors de cette séance et passe au vote.

Pour : 1 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 2 MCG, 1 UDC

Abstention : 1 PDC

Une majorité de commissaires souhaite se prononcer sur le PL 11003.

Un député (MCG) trouve la méthode dictatoriale. Cela ne devrait pas se passer comme cela en commission. Les commissaires sont là pour discuter et échanger. Des personnes ont fait recours, et il aimerait savoir ce qu'elles ont à dire. Il est impressionnant de voir que les commissaires refusent d'entendre les résidents. Il trouve cela scandaleux. Les députés sont des représentants de la population, et sont là pour entendre les gens. Il souhaite faire des auditions avant de se positionner de façon ferme, d'autant plus qu'ils ne sont pas pressés par le temps. Il serait possible d'auditionner les opposants plutôt que de voter juste pour voter, car cela plairait à certains d'enterrer ce projet.

Le Président demande aux commissaires s'ils souhaitent entendre les opposants au PL 11003 :

Pour : 1 UDC, 2 MCG, 1 PDC

Contre : 1 S, 3 Ve, 1 R, 3 L

Abstention : 1 R

Les auditions des opposants au PL 11003 n'auront pas lieu.

La commissaire (UDC) croit, sauf erreur, que les personnes ont demandé formellement à être auditionnées. Elle demande si la commission a le droit de simplement refuser.

Le Président répond par l'affirmative. La députée trouve ce refus inadmissible.

Le Président n'a, à ce jour, 12 décembre 2012, pas reçu de demande formelle d'audition concernant ce projet de loi.

Séance du 19 décembre 2012

En vue de cette séance, les commissaires ont reçu, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Grand Conseil, les nombreuses oppositions au PL 11003. Les habitants concernés sont représentés par l'Association des Intérêts d'Aïre - le Lignon (ci-après AIALI).

Les commissaires ont également reçu un courrier daté du 14 décembre où l'AIALI rappelait qu'elle avait envoyé une demande d'audition le 26 septembre 2012 et réitérait sa demande. Ce courrier n'est parvenu à la commission que le 18 décembre 2012. Les délais n'étant pas dépassés et compte tenu du courrier reçu, le président met au vote la demande d'audition de l'AIALI.

Une députée (Ve) remarque que la commission s'est opposée à cette audition lors de la précédente séance. Elle reconnaît que la CAC a auditionné des opposants pour d'autres projets de lois. Elle se demande si par égalité de traitement, la CAC se devrait d'accepter cette audition.

Le Président précise que la semaine dernière, la demande émanait d'un commissaire. **Il met aux voix la demande de l'AIALI à être auditionnée :**

Pour : 1 UDC, 2 MCG, 1 PDC, 2 Ve, 1 S

Contre : 2 R, 3 L, 1 Ve

Abstention : 1 S

La demande d'audition de l'AIALI est acceptée.

Séance du 16 janvier 2013 : audition des représentants de l'Association des Intérêts d'Aïre-Le-Lignon (AIALI)

Le Président accueille M. Rafael Gemes, président de l'AIALI, M. Yves Magnin et M. Alain Gaumann, membres.

M. R. Gemes remercie la commission de recevoir l'AIALI. Cette association compte 400 adhérents environ. Elle a été fondée en 1957. Une publication est distribuée chaque année à 4 000 exemplaires sur Aïre et Le Lignon.

M. Y. Magnin explique intervenir en qualité de membre du comité de l'association. Il a eu le privilège de pouvoir siéger au Conseil municipal de la Ville de Vernier de 1999 à 2011, il apportera donc une vision peut-être plus politique, mais pas seulement politique car il est également un habitant du quartier.

En préambule, il tient à rassurer la commission. Le but de l'association n'est pas aujourd'hui de dire qu'elle est opposée à tout projet sur la parcelle

concernée. Bien au contraire. L'association est là pour faire passer un message, à savoir qu'elle a l'espoir qu'un accord puisse être trouvé sur un projet. C'est donc une volonté de conciliation qui amène l'association devant la Commission d'aménagement.

M. Y. Magnin fait ensuite un bref historique du projet. Un premier projet a vu le jour dans les années 1990-1995. Il prévoyait la réalisation de 52 villas contiguës. Ce projet a été rapidement balayé parce qu'il n'avait pas de corps, ni d'âme. Par la suite, d'autres études ont été élaborées, dont une des premières velléités du département. Il s'agissait – alors que le quartier en question est un quartier tout à fait particulier qui jouxte la STEP, une zone industrielle, un cycle d'orientation et des villas – de construire une barre d'immeuble de 100m de long. Ce projet-là a suscité une levée de boucliers. D'autres projets ont encore vu le jour. Les membres de l'association étaient pour leur part convaincus d'une chose, à savoir qu'un autre projet devait avoir une âme. Un autre projet a été présenté, cette fois par la FLPAI, qui intégrait la notion de conciliation avec les habitants et les voisins. Ce projet prévoyait un EMS, avec un coefficient de 0,4. Le département a toutefois poussé la fondation à porter le coefficient à 0,6, ce qui apparaissait encore relativement cohérent. Les choses se sont cependant gâtées lorsque l'Etat a souhaité imposer un concours d'architecture pour l'EMS. Tout le monde était alors d'accord avec un coefficient de 0,6, mais le département a quitté le concours d'architecture en expliquant qu'il aurait absolument voulu un coefficient de 1. Ce projet d'EMS est par la suite tombé à l'eau.

M. Y. Magnin se dit avoir été quelque peu gêné, en sa qualité de juriste, alors que tout le monde s'accordait sur un coefficient de 0,6 (coefficient que même le plan directeur communal prévoyait pour des infrastructures de droit public), que l'on cherche à imposer au travers d'une convention une « verrue » sur le site. C'est cette extension du projet que combat aujourd'hui l'AIALI.

M. A. Gaumann distribue un plan aérien du site concerné par le projet de loi, plan qui permet de se rendre compte de l'importance du projet sur une parcelle de 20 000m². Il se réfère en particulier à la « protubérance » qui est venue se greffer sur le projet initial des architectes, parce que l'Etat a souhaité à un moment donné augmenter la densification. L'association n'est pas opposée à ce projet, elle essaye au contraire de trouver une solution pour que ce projet soit accepté par la population d'Aire. Les habitants s'étaient par le passé opposés massivement à un premier projet et l'Etat, propriétaire de la parcelle, avait alors retiré ce projet compte tenu des oppositions. Concernant le projet actuel, on compte aujourd'hui environ 250 oppositions. Ces oppositions ne combattent pas le projet dans son ensemble, mais un

déclassement de la zone 5 (villas) à la zone 4A, avec une densification différente. L'association estime qu'il existe une porte de sortie pour ce projet, à savoir la nouvelle loi 10891, votée au mois de novembre 2012, qui permet, dans l'idée de densifier la zone villas, d'augmenter la densification de la zone villas pour des parcelles dont la surface est supérieure à 5 000 m², à savoir une densification pouvant aller jusqu'à 60 %, respectivement 66 ou 72 % selon les performances énergétiques. Ce que propose l'association, c'est de ne pas déclasser cette parcelle, de la laisser en zone villas, et de pouvoir construire ce bâtiment avec une densification de 0,66. Cela permettrait à ce projet d'avancer, alors que s'il devait y avoir un déclassement du périmètre, il se pourrait que ce projet ait plus de difficulté à avancer car les habitants ne sont pas favorables à un déclassement de la parcelle.

M. A. Gaumann ajoute que l'association demande à ce que ce projet soit conforme à ce qui était prévu au niveau du concours, sans son extension, et qu'il soit conforme à la densification du plan directeur communal, c'est-à-dire 0,6.

Un député (PDC) s'enquiert de la distance des commerces les plus proches.

M. Y. Magnin mentionne une distance de 6 à 700 m, mais avec un cheminement compliqué. Par ailleurs, les voiries s'avèrent difficiles et la desserte en transports publics pratiquement inexistante.

Un commissaire (MCG) s'interroge sur le changement brutal du département par rapport au coefficient, passant de 0,6 à 1.

M. Y. Magnin suit ce dossier depuis 1999 et n'a jamais compris cette volonté d'imposer un coefficient de 1.

La députée (UDC) demande si l'association confirme, s'il ne devait pas y avoir de modification de zone, qu'une autorisation de construire pourrait être déposée par rapport au projet avec un coefficient de 0,6 et qu'elle ne ferait pas opposition.

M. R. Gemes le confirme.

Le Président remercie les personnes auditionnées. Celles-ci prennent congé de la commission.

Le Président rappelle qu'une seule demande d'audition avait été formulée par la commission pour ce projet de loi. Il ouvre la discussion.

La commissaire (UDC) estime que le problème s'avère assez clair. Si la commission accepte aujourd'hui la modification des limites de zones, le projet s'engagerait dans la procédure, y compris dans la procédure d'oppositions, dont le nombre annoncé est de 250. Alors que si la

modification de zone est refusée, l'autorisation de construire pourra être déposée avec une densité de 0,6, densité qui a fait l'objet d'une convention avec la commune au mois de juillet 2011. Cette convention précise aussi que la deuxième partie du projet ne se fera qu'à condition que le plan directeur communal admette la nouvelle densité. Cette convention ne prévoit donc pas aujourd'hui d'aller au-delà de 0,6. Ainsi, si l'on veut construire, il faut refuser la modification de zone.

Un député (S) souhaite disposer de cette convention.

Un autre commissaire (S) signale qu'elle figure sur le site internet de la commune de Vernier.

Une députée (Ve) souhaite comprendre le vote du Conseil municipal, soit un préavis favorable voté le 17 avril 2012.

La députée (UDC) se demande s'il ne conviendrait pas d'auditionner la commune.

M. J.-C. Pauli donne lecture du préavis du Conseil municipal du 17 avril 2012.

Il rappelle par ailleurs que le projet de loi ne fixe pas de densité.

La commissaire (UDC) note que le projet de loi ne fixe certes pas de densité, mais une densité en zone 4 est de 1, voire plus si le projet de densification de zone passe. Il est donc clair qu'il y a un risque de dépasser le coefficient de 0,6, coefficient de 0,6 qui est la condition à laquelle la commune et son Conseil municipal ont accepté ce projet. Il convient par conséquent de ne pas prendre le risque de dépasser ce coefficient. Soit la Commission d'aménagement va dans le sens des habitants et de la commune, en réalisant ce projet à 0,6 sans modification de zone, soit il y a une modification de zone, ce qui ouvrira la porte aux oppositions.

Un député (PDC) ne voit pas l'utilité de mettre un D2 à cet endroit-là.

Un commissaire (S) rappelle que depuis les années 1996-1999, les habitants ont refusé tous les projets qui ont été proposés. Par ailleurs, M. Y. Magnin a parlé d'une barre d'immeuble de 100m, ce qui est tout à fait faux. Il s'agissait de logements séparés, d'un étage sur rez, avec des jardins. Les habitants se sont par la suite opposés au projet d'EMS. L'Etat a changé à plusieurs reprises de projet afin de parvenir à un compromis. Il est ici proposé un D2 quelque peu coupé du quartier commercial du Lignon. Cela étant, des commerces sont tout de même prévus dans le projet actuel. Pour le reste, le député (S) reste persuadé que l'association et les habitants s'opposeront à toute densification de la zone villas.

Il ne voit par conséquent pas de raison de s'opposer à ce projet.

Un autre commissaire (S) a noté que l'une des réserves assorties au préavis de la commune était la volonté de la fondation de construire quelque chose de plus dense.

M. J.-C Pauli rappelle le contenu du préavis. Il est fait référence dans ce préavis à une convention liant la FLPAI à la Ville de Vernier. Le canton n'a pas connaissance de cette convention.

Séance du 23 janvier 2013

Lors de cette séance la discussion sur le PL 11003 se poursuit.

Un commissaire (PDC) se demande si on serait dans le cas d'habitat groupé, comme le défendait les opposants. Par ailleurs, il aimerait lire le PL 11003 à l'aune du PL 10965, actuellement en attente de traitement par le Grand Conseil, qui instaure une densité minimale de 1 dans les zones de développement 4A. Il demande au département ce qu'il adviendrait du PL 11003 en cas d'adoption du PL susmentionné.

M. J.-C. Pauli ne pense pas qu'on puisse parler d'habitats groupés. Il rappelle que la zone de développement 4A permet de pratiquer des activités et de construire jusqu'à 15 m de hauteur, au lieu de 10 en zone villa. Il affirme en ce sens que la construction d'un tel projet dans une zone villa demanderait l'adoption de plusieurs dérogations. Par ailleurs, il estime que la densité minimale de 1 devrait être à peu près atteinte dans le projet transmis. Il rappelle en outre que la loi sur les indices de densité prévoit des dérogations. Il évoque une ancienne affaire où un recours avait été déposé contre un PLQ qui présentait, selon les recourants, une densité trop élevée, mais la Cour de justice avait validé la position défendue par le Conseil d'Etat. Cette dernière avait jugé le grief irrecevable, car l'exposé des motifs de la loi mentionnait l'indice d'utilisation du sol prévu par le projet de PLQ appelé à mentionner les objectifs de la zone. Partant, contester l'IUS retenu par le PLQ revenait à remettre en cause la zone régissant le secteur, ce qui n'était pas possible. En vertu de cette jurisprudence, M. J.-C. Pauli estime que si le rapport de commission fait état des réflexions de la commission, et qu'il mentionne un intérêt général au sens de l'art. 2A al. 3 justifiant au besoin un IUS ou un ID de 0,8, donc plus faible que celui de 1,0 attribué en principe à la zone, cela devrait suffire à éviter des recours.

Un député (L) précise que l'habitat groupé prévoit une entrée commune (accès verticaux), mais sans coursive ou couloir horizontaux, ce qui semble être en contradiction avec la physionomie d'un bâtiment IEPA. Il précise que ce genre de bâtiment a une activité mixte, entre habitat et activités. Il termine en se demandant si les espaces publics qui seront certainement aménagés

autour du bâtiment ne pourraient pas être considérés dans l'indice. En ce sens, il affirme qu'il n'est pas encore sûr que l'indice de 1 ne soit pas atteint.

Le Président demande au département quel est la différence entre un EMS et un IEPA.

M. F. Longchamp répond qu'il s'agit de construire un immeuble avec encadrement pour personnes âgées (IEPA), que l'on peut considérer soit comme une EMS léger, soit comme de l'habitat encadré. Il indique que le bâtiment prévu pour le projet accueillera de toute évidence des activités, peu conciliables avec de la zone villa.

La députée (UDC) estime que la question des densités et celle des dérogations vers le haut ou vers le bas est trouble et intéressante. Elle annonce que le Conseil municipal de Vernier s'opposera fermement à un PLQ proposant une densité supérieure à 0.6, alors que M. J.C. Pauli a évoqué une densité de 0.8.

Un commissaire (PDC), pour prolonger la remarque de sa collègue, propose l'audition du conseil administratif de la Commune de Vernier. Il annonce avoir imprimé de nombreux documents présents sur le site internet de la commune, mais avoue que certains aspects ne sont pas clairs.

Le Président indique avoir contacté M. Yvan Rochat, Conseiller administratif de la commune de Vernier, qui lui a confirmé que la commune soutenait la modification de zone et qu'elle ne sollicitait pas d'audition auprès de la commission.

Le Président met aux voix la proposition d'audition de la Commune de Vernier, audition acceptée par 8 voix, contre 0 opposition et 5 abstentions.

Séance du 30 janvier 2013

Audition de M. Yvan Rochat, Conseiller administratif de Vernier

M. Y. Rochat confirme la position de la commune. Le préavis favorable donné à l'unanimité au printemps 2012 montre qu'elle accepte ce déclassement. Les conditions qu'elle a indiquées reprennent celles de son plan directeur, à savoir qu'elle est favorable à une densification maximum de 0.6 ou 0.66 en prenant en compte la qualité énergétique. Au-delà, cela ne leur paraît pas pertinent. Le Département de l'urbanisme a indiqué qu'il souhaitait peut-être donner la possibilité d'une densification à 0.8 ultérieurement. Le promoteur a dit qu'il y avait un besoin de densification à 0.6. Dans le préavis du Conseil municipal proposé par le Conseil administratif, la commune émet des réserves. Elle dit « oui » pour un déclassement, mais elle sera attentive à ce que ce déclassement ne dépasse pas la densification de 0.6. La parcelle est

enchâssée dans la zone villa. Pour l'instant, il y a un maximum de densification à 0.4. Une densification à 0.6 paraît suffisante.

La députée (UDC) pense qu'ils sont en phase entre le Conseil administratif et le Conseil municipal sur ce dossier. Elle demande s'il y a eu des discussions entre les habitants et les autorités communales.

M. Y. Rochat répond qu'un certain nombre d'échanges a eu lieu avec les habitants. Une séance d'information a été organisée pour la population du quartier par le promoteur. La question du déclassement a été présentée, ainsi que le projet tel qu'imaginé.

Cette même commissaire remarque que les plans ne semblent pas terminés.

M. Y. Rochat reconnaît qu'il y a encore du travail à faire. Il serait intéressant d'interroger les mandataires et la FLPAI sur l'état d'avancement du projet. Il n'y a pas encore de PLQ. Ils y travaillent. M. Y. Rochat ne sait où en sont les travaux.

La commissaire rappelle que le projet a une densification de 0.6, or la zone villa aujourd'hui permet d'aller jusqu'à 0.6. Dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de modification de zone, cela nécessiterait un retour en délibération du Conseil municipal. Elle demande si cela lui poserait un problème fondamental que le projet voit le jour en restant en zone villa.

M. Y. Rochat répond par la négative. Il importe que la densification préconisée de 0.6 soit respectée et conforme au plan directeur communal. Si la nouvelle loi permet une densification à 0.6 et que le DU estime que c'est jouable, l'appréciation du Conseil administratif sera favorable. Il ne peut pas s'engager pour le Conseil municipal. Tout au long de la législature, ils ont réussi à faire en sorte que les projets qui respectent le plan directeur communal soient préavisés favorablement. Il est important d'être cohérent. Même si cela déplaît à certains, si les projets sont conformes aux bases fixées dans le plan directeur, ils les acceptent.

Un député (S) remarque qu'ils ont signé une convention avec la FLPAI mentionnant une densité de 0.8 dans une 2ème étape, avec quelques cautèles.

M. le Conseiller administratif précise que le Conseil municipal devra se prononcer sur toute modification significative du plan directeur communal, comme le passage à un IUS de 0.8. Des modifications mineures du plan ont été faites par voie de résolution, notamment sur des aspects de chemin piétonnier par exemple, afin de permettre de développer certains projets. Le plan directeur communal fait foi aujourd'hui et fera foi demain aussi. La FLPAI, dans le cadre de la convention, a indiqué que cette densification à 0.8 doit répondre à des besoins. La FLPAI s'engage à venir vers la commune si

cela répond à un certain nombre de besoins et que le plan directeur est modifié dans le sens de cette densification. Il s'agit d'une cautèle importante. Ils sont favorables, pour autant que le Conseil municipal et le plan directeur suivent.

Suite à cette dernière audition, le Président propose de passer à la discussion finale au sujet du PL 1003.

La commissaire (UDC) évoque le risque, mentionné par le département, de non-conformité avec la zone villa des activités qui accompagneraient ces appartements médicalisés. Elle s'interroge à ce propos. Il y a aussi eu des interrogations quant au projet lui-même et s'il pouvait s'insérer en termes de typologie en zone villa. Toutefois, étant donné que la typologie n'est pas encore déterminée, il est difficile de dire qu'elle ne sera pas conforme à la zone villa. Même si cela restait en zone villa, le projet pourrait s'y adapter si telle était la volonté du Grand Conseil de ne pas déclasser cette zone.

Le Président rappelle que la commission n'est saisie que de la modification de zone, pas de la typologie du bâtiment.

S'agissant de l'affectation, M. J.-C. Pauli mentionne l'art. 19 de la LaLAT qui dispose que la 4^{ème} zone est destinée principalement à du logement, mais les activités peuvent y trouver place. En prévoyant de créer une zone développement 4A, le PL facilite donc l'implantation d'activité par voie ordinaire.

La même députée ne doute pas de la conformité par rapport à la future zone, mais par rapport à la zone actuelle. Apparemment, en zone villa, la condition est l'absence d'inconvénients graves pour le voisinage.

M. J.-C. Pauli cite l'art. 19 al. 3 de la LaLAT : « la 5^e zone est une zone résidentielle destinée aux villas; des exploitations agricoles peuvent également y trouver place. Le propriétaire, l'ayant droit ou le locataire d'une villa peut, à condition que celle-ci constitue sa résidence principale, utiliser une partie de cette villa aux fins d'y exercer des activités professionnelles, pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage ». Il explique que les activités visées sont par exemple un propriétaire de villa qui y réside et a un bureau pour la comptabilité ou un cabinet de physiothérapie. Il s'agit donc d'un propriétaire de villa qui a une activité professionnelle dans son logement, ou une partie de son logement est dédié à cela.

Pour aller au-delà de cela, des dérogations sont prévues à l'art. 26 al.1 qui dispose que : « Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des articles 18 et 19 quant à la nature des constructions. (...) ».

Les activités décrites ne lui semblent pas rentrer dans la définition des activités normales de l'art. 19. Elles sont peut-être admissibles, mais il faudra octroyer une dérogation. Par contre, l'art. 19 al. 2 dispose que « La 4e zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements. Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public, des activités peuvent également y être autorisées. ».

La zone 4 le permettrait par voie ordinaire, sans nécessiter de dérogation. Pour ce type d'activités, une zone 4A est donc plus appropriée. En zone 4A, les gabarits sont de 15 mètres, tandis qu'en zone villa c'est 10 mètres. Il est possible d'imaginer une dérogation pour aller plus haut, mais on se limite un peu en termes de possibilités.

Pour le groupe démocrate-chrétien la question de la nécessité de faire un changement de zone se pose.

Tout le monde est d'accord mais il y a un risque de faire plus que 0.6 en votant un déclassement, ce qui ne semble pas être la volonté des gens. Le risque est que la procédure traîne et que des gens s'opposent. Avec la nouvelle loi, il ne semble pas nécessaire de déclasser ce terrain. Il est possible de faire le projet avec une densité de 0.6 en zone villa. Il signale qu'il ne s'agit pas d'un EMS. Il n'y a pas de coiffeur, pas de restaurant. C'est un petit immeuble d'habitations. Son groupe considère que ce PL n'est pas nécessaire.

Un député (L) remarque qu'avec une densité de 0.6, ce projet représente 11'500 mètre carrés de plancher. Cela permet la réalisation d'environ 120 appartements, voire 200 s'ils sont plus petits. Toutes les démarches ont été faites pour un changement d'affectation qui répond à une demande. Il craint que sa collègue (UDC) sème le trouble dans la procédure et la demande d'audition du Maire de la commune lui semble suspecte. Ce dernier a confirmé en quelques minutes le vote unanime du Conseil municipal. Il s'agit d'une demande émanant de l'Etat pour mettre en valeur sa parcelle et qui permettra un développement à 0.6, voire un peu plus dans le cadre du PLQ qui fera l'objet d'une enquête publique au niveau de la commune. C'est à ne plus comprendre les procédures. Tout semble bien fonctionner. Pour son groupe, le contexte est clair. Son groupe soutiendra donc ce PL.

Un député (S) partage les propos de son collègue. Il s'agit de petits appartements et les gens en sont locataires. Le projet s'inscrit dans l'optique de la crise du logement. Cette zone est vierge de toute habitation et l'Etat essaye depuis longtemps d'en faire quelque chose. Il pense qu'il est temps de voter. Même si c'est un IEPA, il serait bien qu'il y ait un ou deux

commerces. Le vote en faveur d'une zone 4A permet d'être transparent et conforme à ce qu'ils projettent d'y construire. Il signale qu'un grand nombre de personnes sont contentes de profiter d'un restaurant, d'un coiffeur ou d'un petit commerce dans le cadre d'un IEPA.

Pour le groupe des Verts, ce PL va dans la bonne direction. Il permet de densifier en créant des logements pour une classe de population qui en a besoin. Il est possible de le faire sans déloger des habitants, le périmètre étant libre de construction. Il est donc difficile de s'opposer à ce projet, par ailleurs validé par tous les services compétents.

La députée (UDC) précise qu'il n'est pas question de ne pas réaliser le projet, bien au contraire. La population, le Conseil municipal et le Conseil administratif ont dit « oui » à ce projet. Les activités liées à l'IEPA ne posent pas de problèmes. La densité prévue par la FLP AI est à 0.6. Le Conseil municipal a voté pour une densité à 0.6. Les habitants et les voisins y sont également favorables. Il faut toutefois admettre que l'Etat veut une densité plus forte. Le PL 10965 obligera à une densification dans les zones 4 à 1 minimum. Cela ira à l'encontre de la volonté des habitants de la commune et des garanties qui leur ont été données et entraînera, si cette modification de zone est adoptée, une procédure d'opposition. Le DCTI a montré que des dérogations de toute nature pouvaient être possibles. Il suffit qu'il y ait un intérêt à le faire. L'intérêt de l'Etat est la densification. Celui-ci est donc prêt à mettre en péril ce projet pour pouvoir obtenir cette densification qu'il pourrait obtenir plus tard par modification du plan directeur communal. Cela va retarder le projet, et elle trouve cela regrettable. En ne votant pas ce déclassement et en déposant directement l'autorisation de construire, ils brûlent 3 étapes avec des oppositions qui seront certes sans doute déboutées. Le projet, au lieu de pouvoir voir le jour rapidement, prendra des années de retard. Elle ne comprend pas la position défendue par la commission, alors même que la solution existe et a la faveur de tous, sauf du département. Elle s'opposera à ce PL.

Un député (R) pense que ce projet n'est pas contraire à la volonté de la commune. Le rôle de la commission est de mettre en conformité le territoire concerné avec ce qui va être réalisé, ceci avec la bénédiction de la commune, des services de l'Etat et celle du Grand Conseil. Logiquement, il y a là tous les ingrédients pour aller de l'avant avec ce projet de façon saine. Si l'UDC souhaite faire ici un combat politique – qui à son avis est déplacé – c'est son choix, choix contraire à la volonté de la commune. Le PLR et les radicaux en particulier se battent depuis des années pour que les terrains utilisés de façon non-conforme à leur zone soient rétablis conformément à leur affectation

réelle. Il ne faut pas donner un signal contraire ici. Pour son groupe, les choses sont claires. Il soutiendra le PL.

Un député (MCG) reconnaît que le Conseil municipal s'est prononcé en faveur, mais il y a justement déjà un PL qui permet d'aller dans le sens de ce projet. Il entend les arguments des uns et des autres. Il y a besoin de logements et de petits commerces. Le MCG va s'abstenir.

Traitement des oppositions

A la forme

Par différents courriers, dont les dates s'échelonnent entre les 10 et 26 septembre 2012, l'Association des intérêts d'Aire-Le Lignon et M^{mes} et MM Géraldine, Georges, Daniel, Christine et Sophie Muller, Bjoern Muller, Katia Cescon, Dominique et Christian Furrer, Nora Segni Vigeroni, Albert et Annie Ijspeert, Serge Borgis, Chantal Perroud, Julien Berset, Ank et Roland Rey-Mermier, Ruth et Bernard Trincat, Stéphane Gris, Michel Minder, Mathieu Coosemans, Paolo, Rosita et Luana Balbo, Nadia Pache Calderone, Francesco Calderone, Julia Viret, Denyse Pillet, Monique Umbricht, Jean-Paul et Veronika John, Ramon et Claire-Lise Nyffeler, Daniel et Lucinda O'Hanlon, Pranee Kwangkhen, Charles et Monique Jacot, Jean-Paul, Azucena et Raphaël Tassotti, Thierry Buache, Michel et Bernadette George, Katia Marchi Della Sala, Dominique, Rebecca et Rosa Paux, Hans-Ruedi et Suzanne Vetterli, Antonius Vrakking, Jane Seckel, José Lopez, Françoise Rivier, Paola Biass-Malucelli, Eric Herbert Biass, Carole et Giovanni Rocuzzo, Livia Ferretti Dettoni, Dante Ferretti, Marlène Messerli Schaffner, Erwin Schaffner, Charles et Annette Barberis, Rosemarie Chopard, Eric, Christine, Noémi et Samuel Vuichoud, Thérèse, Jean-Michel et Céline Plee, Jean-Jacques Collé, Samuel, Adeline et Christian et Catherine Espy, Xuan Loc Dang, Silvia Cotovio, Josiane Richard, Lucia Triverio, Sonia Dinh, Myriama Barka Extermann, Bernard Hauser, Jacqueline With, Karim Faïd, Asimina El Margkani, Giuseppe, Eileen et Christine De Minicis, Pierre-Antoine Rey, Rachel Ferretti Rey, Josiane et Jean-Claude Blanc, Giovanni, Francesca et Alessandro Ventimiglia, Sarah Bilba, Damien, Pierre, Françoise et Antoine Chappuis, Sidonia et René Cherbuin, Marcella et Jean Jermini, André et Paulette Huwiler, Robert Hofmann, Jean-Marie et Thérèse Clerc, Franz Thomas, Heidi Würsten, Raymonde Fuchs, Elisabeth Archier, Alegria Unholz, Heinz Birchmeier, Patricia, Daniel et Cynthia RoCHAT, Michalis Giannakopoulos RoCHAT, Christelle et Françoise Majeur, Sébastien Honegger, Jeannette et Georges Oestreicher, Claude et Maria Lander, Pascal, Monique et Valérie Gagnaux, Jacques, Isabelle et Jessica Armengol, Jocelyne et Yvan

Chevallaz, Eric Bovay, Yves Berchten, Serge, Nadja et Laurent Depensaz, Rose-Marie Motto, Marina, Jean, Robert et Elise Locher, Christiane Marè Hochuli, Max Hochuli, Lucien Sauty, Karine Weekers, Evelyne Trione-Rochat, Dominique et Denise Chevrier, Annelise Urben Laydevant, René, Mina et Danièle Rothen, Jacqueline Ciucchi, Gérard et Arlette Duriaux, Vincenzo Vitagliano, Daniel et Yvette Burri, Jean-Pierre Vouan, André Meylan, Rafael et Nicole Gemes, Denise et Jean-Claude Mantel, Raoul et Sladana Gomez, Lara, Maria Helena et José De Oliveira, Alois Sigrist, Alain Schorer, Jacques, Daniel et Yvonne Bielser, Françoise et Laurent Cantin, Danièle, Gabriel et Virginie Busser, Chantal et Stéphane Martin, Danièle et Philippe Thomé, Marie Filosi, Gilbert et Daniel Bellay, Randi et François Bujard, Kwame Owusu et Pauline Bempong Owusu, Alfred Albiker, Raymond et Fabienne Pfyffer, Elsbeth et Christoph Von Siebenthal, Karin Vermot-Gaud Fournier, Corinne et Yves Magnin, Guy Anderegg, Claude Arnold, Jean-René Coray, Eric Michon, Marit et Dirk De Winter, Philippe et Arlette Kocher, Roland, Corinne, Sébastien et Harmony Decorvet, Michèle et Laurent Beck, Léon et Keiko Lorfanfant, Viviane et Maurice Camerin, Edith Desponds Arnold, Xavier, Claire-Lise, Dominique et Pierre-Yves Robin, Anaïs Loeffel, Juan Rodriguez, Sylvie et Damien Luisier, Alexandra Richardson Bartoletti, Francesco Bartoletti, Anthony et Anne-Marie Hamdi, Isabelle Vetterli, Yvette et Maurice Nusbaumer, Diego, Damien, Aurélie et Nadine Pastor, Adrien et Daniel Matter, Suzanne, Alain et Stéphanie Gaumann, Nathalie, Floriane et Fabien Cadez, Jean Haueter, Denise Kessler-Nicolet, Théo et Anne-Catherine Lacroix, Robert Borgis, Clara Borgis-Troxler, André Matter, Myriam et Jean-Pierre Stucky, Sylvie Kocher, Christiane et Marcel Blanc, Claire Marquis, Michel et Denise Matthey, Sandra Subacius, Alejandro Rueda, Marlène et Noël Ducry, Roger Malherbe, Angel, Maria et Ivan Rego, Yann Bussien, Dominique Bussard, Eric et Muriel Volery, Noémie, Anne Jequier Diez, Ricardo Diez, Isabelle Naef Galuba, Robert Galuba, Pamela et Rémy et Giorgio Visentin, Christophe Dulex, Chantal Blanchard, Tatiana Crettex, David Gysler, Susy et Hans Amstutz, Xuewu Fu ont déclaré former opposition au présent projet de loi et au plan n° 29696-540, visé à l'article 1.

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

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

écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

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 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'établir^{5 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

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

³ ATF 104 I b 245

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

⁵ ATF 120 Ib 431 cons. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

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

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}. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, les conditions d'un recours corporatif sont en effet au nombre de quatre: il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique; il faut encore que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux; et enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir⁹.

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° 29696-540, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de 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 intérêts¹⁰.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹¹. 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'exploitation¹². A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹³ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹⁴) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁵.

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/713/2011 du 22.11.2011

¹⁰ ATA S. du 27.06.2000, B.-M., du 31.03.1998

¹¹ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹² ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹³ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

¹⁴ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁵ ATF 119 Ib 179 cons. 1c p. 183

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 supplémentaire¹⁶. 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 mètres¹⁷, de 70 mètres¹⁸, ou de 120 mètres¹⁹. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 mètres²⁰, respectivement de 200 mètres²¹ et de 150 mètres²². 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 litigieuse²³. Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin²⁴. 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^{25, 26}. 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

¹⁶ ATA N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁷ Arrêt 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁸ Arrêt 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁹ ATF 116 Ib 323 cons. 2

²⁰ ATF 111 Ib 159

²¹ ZBI 85/1984 p. 378

²² ATF 112 Ia 123

²³ Cf. ATF 126 II 300 cons. 1c p. 302, 124 II 293 cons. 3a p. 303

²⁴ 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

²⁵ Cf. ATF 124 II 293, 303 cons. 3a, 120 Ib 379, cons. 4c et la jurisprudence citée

²⁶ ATA N. K., du 24.06.1997 ; ATA T., du 29.03.1993

domiciliée à 450 mètres du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁷.

En l'espèce, à la lumière de ces principes, il ne fait pas de doute que la qualité pour agir des opposants qui sont propriétaires et locataires de parcelles situées dans un rayon de 250 mètres à vol d'oiseaux du périmètre querellé doit être admise. En ce qui concerne les opposants dont les terrains sont compris dans un rayon de 250 à 500 mètres de ce même périmètre, la question de leur qualité pour agir, et donc de la recevabilité de leur opposition peut rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond. En revanche, la qualité pour agir ne peut être reconnue à ceux dont les biens-fonds sont situés au-delà de 500 mètres. Tel est le cas de M^{me} Denise Kessler-Nicolet et de M. Damien Chappuis dont les parcelles se situent à plus de 500 mètres du périmètre du plan de zone visé à l'article 1, dont les oppositions devront, en conséquence, être déclarées irrecevables.

Quant à l'Association des intérêts d'Aïre-Le Lignon, l'acte d'opposition indique qu'elle « *a pour but le développement et la sauvegarde de l'arrondissement compris dans les limites suivantes: Le Rhône, Pont-Butin, chemin de l'Usine-à-gaz, chemin de Château-Bloch, le Rhône* ». Au vu de cet élément, cette association, qui n'a pas fourni ses statuts ni la liste de ses membres, apparaît plus comme une association d'intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné, que comme une association se vouant par pur idéal à des questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites. C'est donc à ce titre d'association de propriétaires (recours corporatif) que la qualité pour agir pourrait lui être reconnue.

Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

Déposées en temps utile, les oppositions sont recevables à la forme.

Enfin, toujours à la forme, il y a lieu de noter que les oppositions portent sur le même projet de loi et que les motifs invoqués se recourent en partie. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA²⁸, ce qui n'empêche pas que certains griefs spécifiquement soulevés par certains opposants puissent au besoin être traités de manière distincte.

²⁷ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA D. et autres, du 14.08.2000, cons. 4b

²⁸ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

Au fond

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

Il convient de rappeler que le concept du PDCn, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, préconise une urbanisation du territoire cantonal qui utilise en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes, tout en veillant à conserver les qualités et la diversité des secteurs urbanisés et à respecter les sites de valeur. La préférence doit être donnée aux solutions qui prévoient un usage mesuré du sol, en veillant à une utilisation optimale des zones à bâtir existantes, de sorte que les terrains à bâtir ne soient pas gaspillés (chiffre 2.2). Le principe d'une densification par le classement en 3^{ème} ou 4^{ème} zone de parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension est un objectif de longue date, qui figurait déjà dans le PDCn de 1989. Cet objectif a été repris par le PDCn actuel et est reconnu par une jurisprudence constante comme étant parfaitement conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire et à ses principes²⁹.

Le concept du Plan directeur cantonal préconise également que les réserves à bâtir de taille importante se trouvant en 5^{ème} zone, qui sont localisées près des axes de transports publics et proches des zones déjà denses, pourront être densifiées par modification du régime des zones. Le concept du Plan directeur cantonal précise qu'il est nécessaire d'apprécier les possibilités de densification en fonction des particularités des lieux (taille et forme du parcellaire, caractère du quartier, arborisation) et des critères de qualité à assurer.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ sont des mesures qui entrent pleinement dans les 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* ».

Concernant les perspectives d'avenir, dans les prochaines années, le rythme de construction de logements et de surfaces d'activités devra s'accélérer nettement afin de respecter les objectifs fixés par le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, à savoir la production dans le canton

²⁹ Cf. notamment ATF 1P.444/2001 du 29.11.2001, cons. 3 b) bb), p. 18

de 50'000 logements pour y accueillir 100'000 habitants, ainsi que la création de 50'000 emplois supplémentaires jusqu'en 2030. Vu la croissance démographique attendue, il s'agit donc, conformément aux orientations de la politique fédérale des agglomérations, d'organiser le développement urbain prioritairement autour des transports publics et, ce faisant, de freiner l'étalement urbain, de maîtriser le trafic entre centre et périphérie, donc les atteintes à la qualité du cadre de vie (bruit, air), d'éviter une consommation excessive de terres agricoles et le mitage des paysages, d'éviter que Genève n'exporte sa crise du logement sur les territoires voisins, comme cela est le cas depuis plusieurs années.

Dans le cas d'espèce, l'ensemble des critères fixés par le plan directeur cantonal pour procéder à une densification par le biais d'une modification des limites de zone sont vérifiés pour le secteur qui fait l'objet du plan no 29'696-540, visé à l'art. 1. C'est la raison pour laquelle le schéma directeur cantonal l'a identifié en tant que « *terrains libres de constructions devant faire l'objet d'une densification par modification de zones* ».

Le Plan directeur communal de la Ville de Vernier, adopté le 3 avril 2007 par le conseil municipal de cette commune et le 27 juin 2007 par le Conseil d'Etat, va dans le même sens en retenant expressément cet objectif de « *densification par changement de zone* », en se fondant également sur l'actuel art. 11 al. 3 LaLAT.

En proposant la création d'une zone de développement 4A, le projet de loi litigieux s'inscrit donc parfaitement dans le cadre de la politique de densification des zones à bâtir préconisée par la planification directrice applicable.

A noter que la zone de développement 4A est destinée, conformément à l'art. 19 al. 2 LaLAT, « *principalement à des maisons d'habitation* ». La LaLAT se contente de fixer les catégories générales d'affectation du sol. Elle ne prévoit pas de zone particulière qui serait destinée exclusivement aux personnes âgées. Il ne saurait dès lors être reproché au plan no 29'696-540, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, de ne pas mentionner une destination plus spécifique du périmètre concerné, ce qui répond au grief soulevé à ce propos.

Les opposants objectent que le plan directeur communal plus avant cité prévoit un indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) de 0,6 au maximum pour le secteur considéré.

Un tel grief est cependant irrecevable, en tant qu'il est formulé par des particuliers, ceci dans la mesure où un tel plan ne produit aucun effet juridique à l'égard de ceux-ci, qui ne peuvent former aucun recours à son

encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel (cf. art. 10 al. 8 LaLAT³⁰). A cela s'ajoute que, lors de l'adoption d'un plan de zone, le Grand Conseil n'est aucunement lié par l'existence d'un plan directeur localisé, à la procédure duquel il ne participe d'ailleurs pas et qui porterait sur tout ou partie du périmètre dudit plan de zone, comme le Tribunal fédéral l'a lui-même admis³¹. Ceci dit, le projet de loi litigieux ne contient aucune mesure particulière concernant la densité. Ce n'est que dans le cadre de l'étape ultérieure des PLQ qu'un indice sera fixé de manière définitive. Partant, il ne saurait en tant que tel contrevenir au plan directeur communal de la commune de Vernier.

Certes, en l'état actuel de la législation, ce sont les densités préconisées par le concept de l'aménagement cantonal du plan directeur cantonal (Genève 2015) qui constituent bien l'objectif général à atteindre. S'agissant des zones 4A et 4A de développement situées dans la couronne suburbaine, ledit concept préconise, dans le cadre de l'objectif 2.12, relatif à la densification des zones à bâtir, le « *respect, dans la mesure du possible, de l'indice usuel de 0,8* ». On constate cependant que cet objectif, qui ne concerne que les autorités, de par sa formulation même, ne préjuge pas de l'IUS qui sera finalement retenu par le plan localisé de quartier appelé à matérialiser les buts du projet de loi de modification de zone litigieux.

En effet, quand bien même le projet de loi querellé, sur le plan formel, ne fixe pas d'indice d'utilisation du sol, comme cela vient d'être exposé, il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel, compte tenu du tissu de villas environnant, l'IUS qui sera probablement mis en œuvre sur le territoire concerné devrait correspondre à celui de 0,8, par étape, tel qu'il ressort du dossier. En effet, dans sa lettre du 31 mai 2011, le conseiller d'Etat en charge du département responsable de l'aménagement du territoire indique qu'un projet de PLQ sera élaboré « *sur la base de l'implantation, de gabarit et de la densité envisagée par la demande de renseignement n° 18174 et son complément. Un indice d'utilisation minimale du sol de 0,8 sera ainsi prévu, étant entendu que le développement du secteur pourra faire l'objet de phases différentes en fonction de la volonté du maître d'ouvrage* ». Dans son préavis du 17 avril 2012, rendu dans le délai de 60 jours fixés par l'art. 16 al. 3 LaLAT et par conséquent seul à pouvoir être pris en considération sous réserve de l'art. 16 al. 3 dernière phrase LaLAT, le conseil municipal de la commune de Vernier se déclare favorable au projet de modification de zone querellé en évoquant également cet indice à deux

³⁰ ATA/632/2011, du 11.10.2011, cons. 14

³¹ Idem et jurisprudences citées

reprises. Ce préavis fait expressément état de ce courrier et précise notamment que la fondation des logements pour personnes âgées ou isolées (FLPAI) « sera le maître d'ouvrage de la première étape (densité 0,6) et de la deuxième étape de construction (densité maximum à 0.8). Elle établira en temps opportun et en collaboration avec la ville de Vernier, un programme relatif à la deuxième étape, en concordance avec les statuts actuels de la FLPAI et les besoins de la ville de Vernier ». De surcroît, dans le cadre d'une convention privée conclue le 11 juillet 2011 entre ces deux entités, évoquée dans ce même préavis, il apparaît que la FLPAI s'est obligée à l'égard de cette commune à « n'engager la deuxième étape de constructions aboutissant à un IUS de 0,8 qu'à condition que le plan directeur communal, dans sa prochaine révision prévue en 2016-2017, admette cette nouvelle densité ».

L'adoption et l'éventuelle entrée en vigueur du projet de loi n° 10965-A, fixant des indices de densité minimaux, question qui a été évoquée lors des débats, ne changera rien à cette situation. L'adoption du projet de modification des limites de zones litigieuses ne préjuge pas de l'indice de densité (ID) qui sera finalement retenu par le plan localisé de quartier appelé à matérialiser les buts du projet de loi de modification de zone litigieuses.

Rien n'indique que l'ID minimum de 1,0, retenu pour les zones de développement 4A, ne puisse être respecté par le futur PLQ appelé à matérialiser les objectifs de la zone, ceci aussi bien dans l'hypothèse d'un PLQ prévoyant un IUS de 0,8 que de 0,6.

A supposer que tel soit néanmoins le cas, l'ID finalement retenu par ce futur PLQ s'avérant inférieur à celui précité de 1,0, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce plus avant rappelées, dont l'autorité a pleinement connaissance, les conditions posées par le projet d'article 2A alinéa 3 LGZD du PL 10965A pour permettre à un plan localisé de quartier ou une autorisation de construire de déroger à l'indice de densité minimale fixé en principe à 1 pour une zone de développement 4A (projet d'art. 2 al. 2 let. c LGZD selon PL 10965A) lorsqu'un motif d'intérêt général l'impose devront être considérées comme étant remplies.

En tout état de cause, le projet de PLQ en question pourra prévoir un IUS total de 0,8, une réalisation par étape à raison d'un IUS 0,6 dans un premier temps, puis de 0,8 dans un second temps étant parfaitement envisageable, que le projet de loi n° 10965-A soit en vigueur ou non au moment de l'adoption du projet de loi de modification des limites de zones litigieuses.

A noter que l'éventuel maintien en zone villa du secteur considéré, autre argument invoqué, s'il permettrait peut-être, à certaines conditions, d'atteindre l'objectif d'un IUS de 0,6 en fonction de nouvelles règles

régissant la zone villas apparue en cours de procédure, ne permettra pas d'atteindre celui de 0,8 précités précité. Il permettra encore moins la réalisation d'un immeuble IEPA, tel qu'envisagé par la FLPAI, le gabarit des zones de développement 4A étant en outre plus élevé que celui des zones villas (15 m. en lieu et place de 10 m.), par ailleurs destinées aux villas et non aux immeubles.

En invoquant des servitudes croisées qui grèveraient les biens-fonds compris à l'intérieur du périmètre du projet de modification de zone querellé, les opposants se méprennent sur la portée juridique exacte du projet litigieux. Il convient de rappeler qu'un projet de modification de zone n'a nullement pour but de contraindre le propriétaire d'un bien-fonds situé dans le périmètre de la modification de zone à entreprendre effectivement une construction, mais a pour objectif de fixer l'affectation générale du périmètre, au sens de l'art. 12 LaLAT.

Ainsi, l'adoption de la modification de zone, telle que celle querellée, n'a, en tant que telle, aucun effet juridique sur l'existence d'une servitude grevant un bien-fonds compris à l'intérieur du périmètre litigieux, cela dans la mesure où cette servitude a été constituée sur la base de rapports juridiques fondés exclusivement sur le droit privé, que les bénéficiaires sont toujours en droit d'invoquer nonobstant l'adoption de la modification de zone ou, ultérieurement, la délivrance d'une autorisation de construire. L'Etat, chargé d'appliquer le droit public, n'a donc en principe pas à se préoccuper de l'existence de servitudes de droit privé, mais doit veiller à ce que les constructions projetées soient conformes à la législation applicable en matière de droit public de la construction.

Par conséquent, le grief des opposants sur ce point apparaît comme infondé et doit être rejeté.

Les opposants relèvent, pour finir, que l'exposé des motifs du projet de loi querellé (point 4) indique ce qui suit : « *il est ainsi demandé que le développement futur s'intègre harmonieusement dans le quartier de villas, en particulier du point de vue des gabarits et de la gestion des flux de trafic* ».

Ils souhaitent donc conserver la zone villa et garder une typologie des bâtiments identique, sans changement des gabarits.

Dans le même ordre d'idée, les opposants font état des nuisances auxquelles est exposée la presque île d'Aire, telles que la station d'épuration et la zone industrielle, cette dernière générant un trafic de véhicules poids lourds important et, surtout, ne disposant pas des voiries permettant la densification envisagée. Finalement, ils relèvent que la desserte des transports en commun serait inadaptée.

Les affirmations générales des opposants selon lesquelles l'adoption de la modification des limites de zone querellée péjorerait la situation en matière de trafic, mettent en exergue le fait que les opposants semblent perdre de vue, tel que cela a été exposé en ce qui concerne les servitudes, que le projet de plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade³². De jurisprudence constante, la question de l'équipement et des voies d'accès n'a ainsi pas à être traitée dans le cadre de la planification générale au sens de l'art. 12 LAT³³.

En effet, dans un arrêt, relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif a eu l'occasion de développer les considérations suivantes :

*« L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés »*³⁴.

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 LGZD³⁵, les terrains compris dans le périmètre déclassé pourront désormais accueillir, pour l'essentiel, des « maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements », ainsi que « des activités lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public ». Ceci, en lieu et place de villas. Le détail sera fixé plus précisément par un ou des projet(s) de PLQ qui reste(nt) à élaborer et dans le cadre duquel (desquels) les opposants auront tout loisir de s'exprimer, tous les aspects n'étant pas encore arrêtés. C'est dire que tous ces points, qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevants et n'ont pas à être examinés - et ne

³² ATA/793/2005, du 22.11.2005, cons. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

³³ ATA/219/2012, du 17.2012, cons. 22 et jurisprudence citées

³⁴ ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7

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

peuvent d'ailleurs pas l'être - au-delà d'un examen prima facie, effectué dans le cadre de la présente procédure.

A cet égard, la direction générale de la mobilité, ainsi que le service de protection contre le bruit, ont tous deux préavisé favorablement l'adoption du plan de zone litigieux. Quant aux futures constructions susceptibles de résulter du projet de loi litigieux avec le tissu de villas, il sied de relever que le gabarit applicable aux zones de développement 4A (15 m.) n'est pas si éloigné de celui correspondant aux zone villas (10 m.), de sorte que l'objectif de répondre aux besoins prépondérant de la population en matière de logements n'apparaît pas inconciliable avec celui d'une certaine harmonisation de ces constructions avec le tissu de villas alentours.

Il sied enfin de relever que la commission d'urbanisme a préavisé favorablement cette modification des limites de zone le 2 décembre 2010.

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

Votes

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11003:

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L, 1 MCG

Contre : 1 PDC, 1 UDC

Abstention : 1 MCG

L'entrée en matière du PL 11003 est acceptée.

Le Président met aux voix le titre et préambule du PL 11003:

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

Le titre et préambule du PL 11003 sont acceptés.

Le Président met aux voix l'article 1 du PL 11003:

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

L'article 1 du PL 11003 est accepté.

Le Président met aux voix l'article 2 :

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

L'article 2 du PL 11003 est accepté.

M. Pauli propose de voter un article de principe de rejet des oppositions, qui sera l'article 3 « nouveau ».

Le Président met aux voix l'article 3 nouveau « oppositions » :

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

L'article 3 nouveau « oppositions » du PL 11003 est accepté.

Le Président met aux voix l'article 4 nouveau « dépôt » :

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

L'article 4 nouveau « dépôt » du PL 11003 est accepté.

3ème débat

Le Président met aux voix le PL 11003 dans son ensemble :

Pour : 2 S, 3 Ve, 2 R, 3 L

Contre : 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : ---

Le PL 11003 est accepté par une majorité de la commission.

En conclusion, et compte tenu de tout ce qui précède, la majorité de la Commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les député-e-s, d'accepter ce projet de loi.

Le préavis sur la catégorie de débat est 2.

Projet de loi (11003)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 4A) au chemin de la Bourdonnette

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N°29696-540, dressé par le département des constructions et des technologies de l'information le 26 mai 2008, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 4A, au chemin de la Bourdonnette), est approuvé.

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

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 4A créée par le présent projet de loi.

Art. 3 Oppositions

¹ Les oppositions à la modification des limites de zones formées par

- a) L'Association des intérêts d'Aïre-Le Lignon ;
- b) M^{mes} et MM Géraldine, Georges, Daniel, Christine et Sophie Muller, Bjoern Muller, Katia Cescon, Dominique et Christian Furrer, Nora Segni Vigeroni, Albert et Annie Ijspeert, Serge Borgis, Chantal Perroud, Julien Berset, Ank et Roland Rey-Mermier, Ruth et Bernard Trincat, Stéphane Gris, Michel Minder, Mathieu Coosemans, Paolo, Rosita et Luana Balbo, Nadia Pache Calderone, Francesco Calderone, Julia Viret, Denyse Pillet, Monique Umbricht, Jean-Paul et Veronika John, Ramon et Claire-Lise Nyffeler, Daniel et Lucinda O'Hanlon, Pranee Kwangkhen, Charles et Monique Jacot, Jean-Paul, Azucena et Raphaël Tassotti, Thierry Buache, Michel et Bernadette George, Katia Marchi Della Sala, Dominique, Rebecca et Rosa Paux, Hans-Ruedi et Suzanne Vetterli, Antonius

Vracking, Jane Seckel, José Lopez, Françoise Rivier, Paola Biass-Malucelli, Eric Herbert Biass, Carole et Giovanni Rocuzzo, Livia Ferretti Dettoni, Dante Ferretti, Marlène Messerli Schaffner, Erwin Schaffner, Charles et Annette Barberis, Rosemarie Chopard, Eric, Christine, Noémi et Samuel Vuichoud, Thérèse, Jean-Michel et Céline Plee, Jean-Jacques Collé, Samuel, Adeline et Christian et Catherine Espy, Xuan Loc Dang, Silvia Cotovio, Josiane Richard, Lucia Triverio, Sonia Dinh, Myriama Barka Extermann, Bernard Hauser, Jacqueline With, Karim Faïd, Asimina El Margkani, Giuseppe, Eileen et Christine De Minicis, Pierre-Antoine Rey, Rachel Ferretti Rey, Josiane et Jean-Claude Blanc, Giovanni, Francesca et Alessandro Ventimiglia, Sarah Bilba, Pierre, Françoise et Antoine Chappuis, Sidonia et René Cherbuin, Marcella et Jean Jermini, André et Paulette Huwiler, Robert Hofmann, Jean-Marie et Thérèse Clerc, Franz Thomas, Heidi Würsten, Raymonde Fuchs, Elisabeth Archier, Alegria Unholz, Heinz Birchmeier, Patricia, Daniel et Cynthia Rochat, Michalis Giannakopoulos Rochat, Christelle et Françoise Majeur, Sébastien Honegger, Jeannette et Georges Oestreicher, Claude et Maria Lander, Pascal, Monique et Valérie Gagnaux, Jacques, Isabelle et Jessica Armengol, Jocelyne et Yvan Chevallaz, Eric Bovay, Yves Berchten, Serge, Nadja et Laurent Depensaz, Rose-Marie Motto, Marina, Jean, Robert et Elise Locher, Christiane Marè Hochuli, Max Hochuli, Lucien Sauty, Karine Weekers, Evelyne Trione-Rochat, Dominique et Denise Chevrier, Annelise Urben Laydevant, René, Mina et Danièle Rothen, Jacqueline Ciucchi, Gérard et Arlette Duriaux, Vincenzo Vitagliano, Daniel et Yvette Burri, Jean-Pierre Vouan, André Meylan, Rafael et Nicole Gemes, Denise et Jean-Claude Mantel, Raoul et Sladana Gomez, Lara, Maria Helena et José De Oliveira, Alois Sigrist, Alain Schorer, Jacques, Daniel et Yvonne Bielser, Françoise et Laurent Cantin, Danièle, Gabriel et Virginie Busser, Chantal et Stéphane Martin, Danièle et Philippe Thomé, Marie Filosi, Gilbert et Daniel Bellay, Randi et François Bujard, Kwame Owusu et Pauline Bempong Owusu, Alfred Albiker, Raymond et Fabienne Pfyffer, Elsbeth et Christoph Von Siebenthal, Karin Vermot-Gaud Fournier, Corinne et Yves Magnin, Guy Anderegg, Claude Arnold, Jean-René Coray, Eric Michon, Marit et Dirk De Winter, Philippe et Arlette Kocher, Roland, Corinne, Sébastien et Harmony Decorvet, Michèle et Laurent Beck, Léon et Keiko Lorfanfant, Viviane et Maurice Camerin, Edith Desponds Arnold, Xavier, Claire-Lise, Dominique et Pierre-Yves Robin, Anaïs

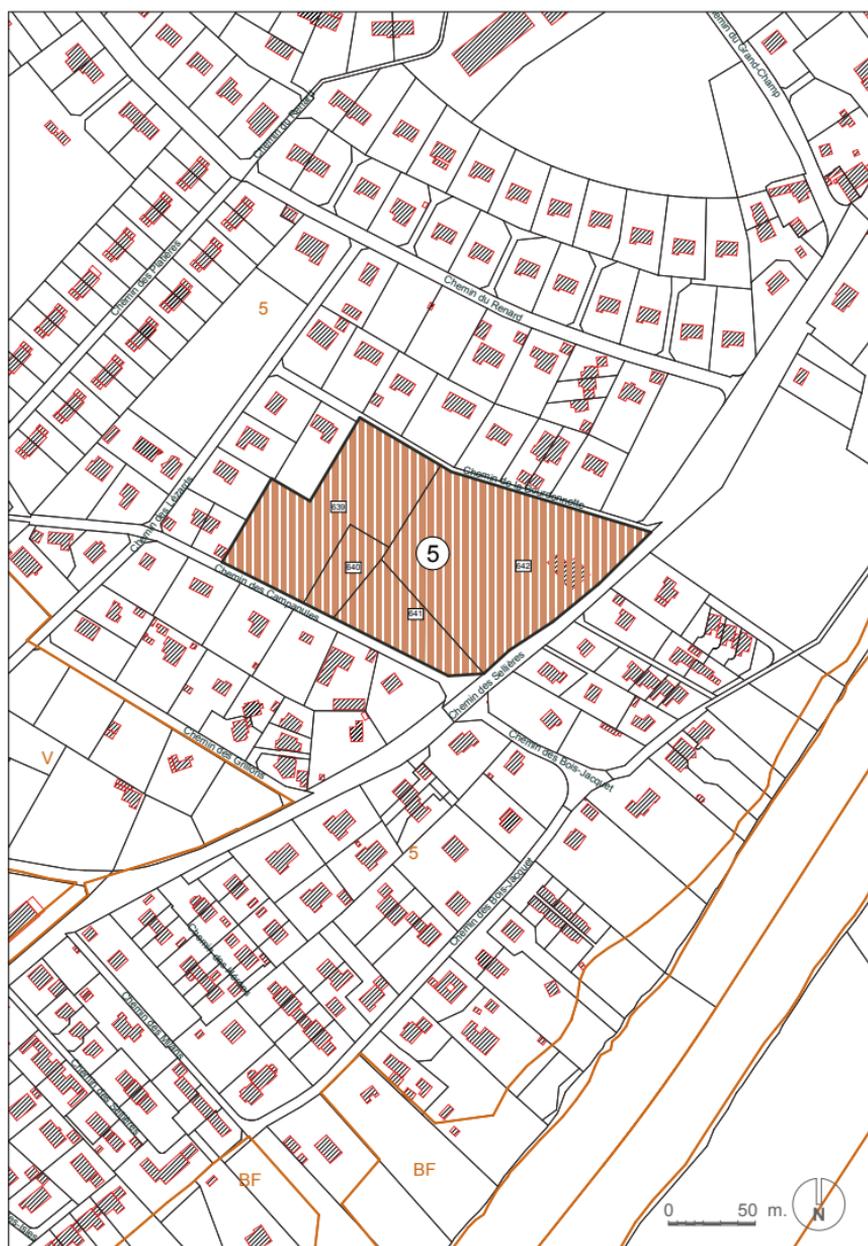
Loeffel, Juan Rodriguez, Sylvie et Damien Luisier, Alexandra Richardson Bartoletti, Francesco Bartoletti, Anthony et Anne-Marie Hamdi, Isabelle Vetterli, Yvette et Maurice Nusbaumer, Diego, Damien, Aurélie et Nadine Pastor, Adrien et Daniel Matter, Suzanne, Alain et Stéphanie Gaumann, Nathalie, Floriane et Fabien Cadez, Jean Haueter, Théo et Anne-Catherine Lacroix, Robert Borgis, Clara Borgis-Troxler, André Matter, Myriam et Jean-Pierre Stucky, Sylvie Kocher, Christiane et Marcel Blanc, Claire Marquis, Michel et Denise Matthey, Sandra Subacius, Alejandro Rueda, Marlène et Noël Ducry, Roger Malherbe, Angel, Maria et Ivan Rego, Yann Bussien, Dominique Bussard, Eric et Muriel Volery, Noémie, Anne Jequier Diez, Ricardo Diez, Isabelle Naef Galuba, Robert Galuba, Pamela et Rémy et Giorgio Visentin, Christophe Dulex, Chantal Blanchard, Tatiana Crettex, David Gysler, Susy et Hans Amstutz, Xuewu Fu,

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.

²Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M^{me} Denise Kessler-Nicolet et M. Damien Chappuis sont déclarées irrecevables 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°29696-540 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat.



Date de dépôt : 9 avril 2013

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Christina Meissner

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de modification des limites de zones concerne un secteur situé au sud de la commune de Vernier, au cœur de la zone villas de la presqu'île d'Aire. Il est délimité au nord par le chemin de la Bourdonnette, au sud par celui des Campanules et à l'est par celui des Sellières. La modification des limites de zones proposée concerne les parcelles Nos 639, 640, 641 et 642, feuille cadastrale 29 de la commune de Vernier. L'Etat de Genève est propriétaire de l'ensemble de ces parcelles.

Le présent projet de loi a pour principal objectif de permettre la construction d'une structure d'accueil intermédiaire, sous forme d'un immeuble avec encadrement pour personnes âgées (IEPA), qui représente une alternative à l'hébergement au sein des établissements médico-sociaux.

Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat ne cache pas sa volonté de densifier la presqu'île d'Aire « *Le projet d'agglomération franco-valdo genevois intègre en effet ce secteur aux zones urbaines centrales pour lesquelles une densité moyenne à forte est prévue.* » Volonté par ailleurs retranscrite dans la planification directrice cantonale d'urbanisation de la couronne périphérique de l'agglomération urbaine en procédant à la densification de la zone de villas par modification du régime des zones.

Il est piquant de remarquer que nonobstant la volonté affichée du Conseil d'Etat, il est le premier à déroger à sa propre philosophie consistant à « *densifier la zone villas par modification de zone* » en construisant juste en face du présent projet de la Bourdonnette... des villas ! (autorisation de construire DD 105'412, parcelle 698, feuille 30 de la commune de Vernier, déposée par la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).

Mais revenons à la Bourdonnette. Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat écrit : « *Les indéniables qualités naturelles du site seront autant que possible conservées dans le cadre des étapes ultérieures de planification* ». Il

reconnait et s'engage à les respecter, raison pour laquelle le projet lauréat issu du concours lancé en 2007 a dû être remanié.

La proposition actuelle issue de ce remaniement et portée par la Fondation des logements pour les personnes âgées ou isolées (FLPAI), maître d'ouvrage, répond aux principaux souhaits exprimés par la commune, que ce soit sur le plan du bâti, des circulations ou des espaces ouverts. Le bâtiment proposé est ainsi implanté au cœur du périmètre défini par le présent projet de loi, à une distance raisonnable des villas existantes. Il répond aux besoins de la FLPAI, la densité est de 0,6, la construction a 10m de hauteur, il ne s'agit pas d'un EMS mais d'un IEPA appartements avec accompagnement médicalisé aussi appelés D2. Une densité de 0,8 n'est envisagée que dans une éventuelle seconde étape et seulement si des besoins supplémentaires sont avérés et seulement si la commune modifie en conséquence son plan directeur communal.

En date du 17 avril 2012, le Conseil municipal de la commune de Vernier a donc donné un préavis favorable sous réserves au présent projet de loi. Les réserves ne sont pas anodines. Elles sont même au cœur de l'enjeu de la modification de zones.

Le plan directeur communal prévoit pour cette parcelle un coefficient de 0.6 pour des constructions médicalisées. Aussi, le Conseil municipal avait donné un préavis favorable, sous réserve des points suivants³⁶:

- que la densité de 0,6 soit respectée ;
- sous conditions que les principes indiqués dans la convention liant la FLPAI et la Ville de Vernier soient respectés lors du développement du projet ;
- que toute densité supérieure soit soumise à la condition que le plan directeur communal soit révisé (ce qu'il ne sera pas avant 2016-2017), et que le conseil municipal accepte pour cette parcelle un coefficient de densité supérieur à l'actuel.

Si la densité dépassait celle prévue par convention (0,6) la commune se verrait donc dans l'obligation de s'y opposer. Or, il s'avère que, si le déclassement est voté par le Grand Conseil, un plan localisé de quartier devra être élaboré. C'est ce dernier qui fixera la densité. Comme le parlement

³⁶ Références annexées : Convention du 1^{er} juillet 2011 signée entre le Conseiller administratif Yvan Rochat, et le président Daniel François Ruchon et le Vice-directeur Jacques Cuttat de la FLPAI et Délibération communale du 17 avril 2012 DA 081 - 11.11 Préavis au projet de modification des limites de zones selon plan 29'696-540 au chemin de la Bourdonnette).

votera très prochainement une révision de la loi (PL10965) fixant pour cette zone-là (4A) une densité minimum de 1, le conflit est programmé.

Si à l'époque du vote du Conseil municipal, la possibilité avait existé de ne pas déclasser la zone villa pour réaliser le projet, le conseil municipal l'aurait fait sans hésiter. Il s'avère que le PL10891 permettant la densification de la zone villas jusqu'à une densité de 0,6 a été voté ultérieurement. Il est en force depuis le début 2013.

Les 250 voisins qui s'opposent aujourd'hui au projet de modification de zone (PL11003) ne s'opposent nullement à la construction de l'établissement. Simplement, ils saisissent l'opportunité offerte par la nouvelle augmentation des densités permise en zone villas, jusqu'à 0,6 et proposent au parlement de ne pas déclasser ce périmètre.

Aux doutes émis par certains députés sur la possibilité de construire un tel établissement en zone villas, le juriste du département de l'urbanisme a répondu, en date du 30 janvier 2013, que les activités décrites sont admissibles en zone villa moyennant dérogation « Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des articles 18 et 19 quant à la nature des constructions. ». Il rappelle que la zone 4 préconisée, permettrait ces activités par voie ordinaire, sans dérogation. Il rappelle par ailleurs que rester en zone villas limiterait la possibilité de dépasser les 10m de hauteur et d'aller au-delà de la densité de 0,6. Indirectement, il révèle ce faisant, la volonté réelle de l'Etat d'aller au-delà de la densité et de la hauteur admise par la commune.

Le parlement a ainsi le choix entre :

- Voter le déclassement (PL 11003) et suivre la volonté du Conseil d'Etat qui n'entend pas respecter la volonté communale mais veut à tout prix aller au-delà de la densité acceptée de 0,6. Le tout en sachant que dans ce cas, il y aura de très nombreuses oppositions au déclassement, oppositions au PLQ, et que rien de se construira avant longtemps.
- Refuser de déclasser la zone villa en zone 4A et donc refuser le PL11003. La construction du bâtiment qui ne dépasse pas la densité de 0,6 étant compatible avec la zone villa, la construction pourra commencer tout de suite, il suffira à la FLPAL de déposer sa demande d'autorisation de construire allant dans ce sens.

En commission, l'UDC, le PDC et le MCG ont opté pour le refus du PL 11003 suivant en cela la volonté de la commune, de son Conseil municipal et administratif, des associations et des habitants de la presque île

d'Aïre. Ce faisant, ils évitent le conflit et favorisent véritablement la construction de logements.

Les autres partis, ont suivi aveuglément la volonté du Conseil d'Etat de passer outre la volonté de la commune et des habitants et ont voté le PL 11003. Arguant, une fois de plus, qu'ainsi, ils favorisent la construction de logements !

Depuis, la commune de Vernier n'est pas restée inactive. En date du 5 mars 2013, le Conseil municipal de la commune de Vernier a pris en considération une nouvelle délibération (010.13 DM 316) demandant le réexamen du préavis favorable donné par délibération (DA081-11.11) le 17 avril 2012 sur la modification de zone de la Bourdonnette. L'objectif était d'obtenir en commission des réponses de l'administration cantonale (office de l'urbanisme) face aux modifications législatives intervenues entretemps. Faudrait-il revoir le projet pour qu'il soit en conformité avec la densité préconisée en zone 4A, à savoir une densité de 1 ? L'administration admettrait-elle une construction telle que prévue et acceptée avec une densité de 0,6 ? L'administration a préféré refuser d'être auditionnée plutôt que de répondre sur ces éléments majeurs permettant à la commission du Conseil municipal de se prononcer en connaissance de cause. Interpellé à son tour, le Conseiller d'Etat en charge de l'urbanisme, a répondu par courrier en date du 19 mars 2013 que le projet de construction pouvait faire l'objet d'un phasage, la première phase étant à 0,6, mais que le Conseil d'Etat ne revenait pas sur sa décision d'un PLQ fixé à 0,8. Afin de réaffirmer sa volonté de ne pas dépasser un IUS de 0,6 conforme à son plan directeur communal actuel tant que ce dernier ne serait pas modifié, le Conseil municipal a approuvé à l'unanimité les décisions prises en commission suite à son réexamen de la situation (010.13 DM 316A). Elles sont les suivantes :

- « d'exiger de la part du Conseil administratif qu'il veuille à ce que tout le projet à la Bourdonnette respecte strictement le plan directeur communal voté en 2007 et la convention passée entre la FLPAI et le Conseil administratif signée le 1er juillet 2011, pour ce qui concerne l'IUS de 0,6 prévu pour la première étape de densification des parcelles de la Bourdonnette N° 639, 640, 641 et 642, feuille cadastrale 29 de la commune de Vernier, d'une surface totale de 19'077 m².
- dans le cas où le PLQ et son règlement prévoiraient une densification par étape allant au-delà d'un IUS de 0,8, d'exiger de la part du Conseil administratif qu'il utilise tous les moyens légaux en sa possession pour pouvoir s'y opposer conformément à la convention du 1er juillet 2011 passée entre la FLPAI et la Ville de Vernier, et ainsi qu'à l'engagement que le Conseiller d'Etat pris dans sa lettre du 19 mars 2013. »

La détermination de la commune est claire. Si le parlement accepte à son tour de déclasser la zone, **sans qu'un indice d'utilisation du sol conforme à la volonté de la commune ne soit spécifié**, il se passera des années avant qu'une construction pour du logement puisse voir le jour à la Bourdonnette. Déclasser des zones villas ne suffit pas pour y construire quoi que ce soit, faut-il encore respecter les communes et leurs habitants.

Dès lors et pour toutes ces raisons, au nom de tous ceux qui souhaitent véritablement que ces logements pour personnes âgées puissent voir le jour le plus rapidement possible, je vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter l'amendement suivant au PL 11003 :

Art. 1, al. 1 Approbation du plan (nouvelle teneur)

¹ Le plan N°29696-540, dressé par le département des constructions et des technologies de l'information le 26 mai 2008, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (**création d'une zone de développement 4A, avec un indice d'utilisation du sol maximal de 0,6 dans une première étape, puis de 0,8 dans une seconde étape**, au chemin de la Bourdonnette), est approuvé.