

Date de dépôt : 25 mars 2014

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bellevue (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public) au lieu-dit "Champ-du-Château"

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission a consacré deux séances au traitement de cet objet (le 3 juillet 2013 et le 12 février 2014), sous les présidences de MM. François Lefort et Sandro Pistis.

Les procès-verbaux ont été rédigés avec rigueur par M^{me} Laura Platchkov et M. Tamim Mahmoud. Qu'ils soient ici remerciés pour leur travail sérieux.

Les discussions se sont tenues en présence des deux conseillers d'Etat successifs chargés de l'aménagement du canton, MM. François Longchamp et Antonio Hodgers. Ils étaient accompagnés de M^{me} Isabel Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme, et de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au secteur des affaires juridiques au DU/DALE.

Présentation du projet de loi

Ce présent projet de loi demande le déclassement d'une parcelle de 77'500 m² située entre la route de Lausanne, la route des Romelles, l'autoroute et la ligne de chemin de fer, sur le territoire de la commune de Bellevue. Actuellement, ce périmètre se situe principalement en zone agricole ainsi que pour partie, en zone ferroviaire et en zone de bois et forêt. Ce projet de loi prévoit son déclassement en zone de développement 3 et en zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, en l'occurrence,

un P+R d'environ 1'000 places à côté de la gare des Tuileries. Il est à noter que ce périmètre, bien qu'en zone agricole, n'est actuellement pas cultivé et qu'il a été identifié comme un périmètre d'extension urbaine dans le plan directeur cantonal 2030. Les parcelles concernées sont actuellement propriétés de l'hoirie Rillet dont 10'000 m² ont été cédés à l'Etat pour l'aménagement des équipements publics et des SIG, auxquels s'ajoutent deux parcelles de DP cantonal.

Entre 2006 et 2011, deux demandes de renseignement ont été formulées et un rapport d'impact sur l'environnement a été élaboré sur ce terrain. Suite à une réponse positive à la deuxième demande de renseignement, le processus de modification des limites de zone et l'élaboration d'un PLQ ont été amorcés. Le Conseil administratif ainsi que le Conseil municipal de la commune de Bellevue ont préavisé favorablement ce projet respectivement en 2012 et 2013 avec toutefois quelques retenues au niveau du Conseil municipal. Ce dernier voulait s'assurer que la zone déclassée serait mixte, que la surface brute de plancher (SBP) serait inférieure à 70'000m² et qu'une voie dédiée à la mobilité douce serait intégrée au projet. Le département souligne que toutes ces exigences sont remplies dans ce projet de loi et le projet de PLQ en cours d'élaboration.

Le projet de PLQ prévoit une surface brute de plancher de 68'000m² dont 30% seront consacrés à la construction de logements, soit au total 200 logements. Le reste de la surface sera répartie entre des activités administratives, des activités sans nuisances et des activités hôtelières. L'accès à l'ensemble du PLQ se fera par la route des Romelles, bien qu'il soit prévu, à terme, de construire une nouvelle bretelle d'autoroute qui desservira le P+R.

L'enquête publique a soulevé une observation, et une opposition a été formulée par un voisin du périmètre lors de la procédure prévue à cet effet.

Rappelons finalement que ce projet de loi comporte deux particularités. La première vient du fait qu'il sera nécessaire de défricher une partie de zone forestière, ce qui implique d'obtenir une autorisation de défrichement préalablement à la délivrance de l'autorisation de construire. La deuxième particularité de ce projet de déclassement est liée à la situation de la parcelle proche de l'autoroute, de la voie de chemin de fer et de la piste de l'aéroport de Cointrin. Il faudra donc composer avec les contraintes liées aux nuisances sonores.

Audition de M. Daniel Fabbi, maire de la commune de Bellevue

M. Fabbi explique d'abord que ce projet d'urbanisation sur la commune de Bellevue prévoit 200 logements et le reste en activités car la commune craignait qu'avec le nouveau système de péréquation intercommunale, elle ne bénéficie plus des retombées financières dont elle a besoin. Le projet prévoit la construction d'un tiers de logements en PPE, un tiers d'appartements à loyers libres et un tiers de logements sociaux. Il précise enfin qu'en termes de mobilité, la commune a pris les devants en planifiant avec les TPG une ligne qui desservira le nouveau quartier. La commune a également déjà prévu la mise en place des infrastructures nécessaires, notamment une école, un parascolaire et une crèche intercommunale.

Discussion

Proportion de logements construits et densification minimale

Un député (Ve) rappelle que lorsque la loi 10965 entrera en vigueur, la densification minimale sur cette parcelle en zone de développement 3 sera de 1.8. Or, le projet de PLQ ne prévoit à ce stade qu'une densification de 1.007. Le député demande si la commune a conscience de cet état de fait. Le département répond que la commune en est consciente et que le PLQ, en cours d'élaboration par le DALE, sera modifié dans ce sens.

Un député (S) abonde dans son sens et demande que la proportion de logements construits sur cette parcelle soit revue à la hausse et ce, d'autant plus que le nouveau quartier se situerait à côté d'une gare.

Un député (EàG) relève également que le rapport entre logements et activités prévu sur le périmètre n'est pas adéquat et fait référence à l'accord conclu dans le cadre du PAV, un emploi = un logement, ce vers quoi nous devrions nous diriger dans le présent projet de loi. Ce même député demande également quel est le prix de ce terrain, actuellement en zone agricole. Mme Surchat-Vial répond que le prix du m² de terrain dépend de la densité qui y est prévue à savoir 450.-/m² pour une densité de 1 et 900.-/m² pour une densité de 2. Le prix du terrain est contrôlé par le plan financier, lui-même contrôlé par le département.

Une députée (UDC) explique qu'elle soutient la proposition d'un emploi = un logement et estime qu'une conception architecturale différente permettrait de construire plus de logements.

Finalement, M. Hodgers explique qu'il partage le souci d'augmenter le nombre de logements construits sur cette parcelle exprimé par plusieurs député-e-s. Il exprime sa volonté d'augmenter de 30 à 50% la part de

logements par rapport aux activités. Toutefois, il rappelle que les normes OPAM amènent certaines contraintes qui limitent les possibilités de construction de logements sur cette parcelle.

Compensation des surfaces d'assolement (SDA)¹

Une députée (UDC) regrette que contrairement à ce qu'avait précédemment demandé la commission, aucun tableau illustrant le solde des surfaces d'assolement ne puisse être fourni aux commissaires. Ce à quoi M. Scattolin répond qu'il sera fourni par la suite.

Une députée (PDC) explique qu'il existe deux sortes de compensations agricoles à savoir celles prévues par la loi sur la promotion agricole et celles prévues par la LaLAT. Elle constate que ces deux types de compensation sont confondues et mélangées dans ce PL. Elle souligne que Genève est en dessous du quota en matière de SDA.

Un député (vert) estime que pour régler la question des SDA, il suffit à la commission de se référer au document sur le calcul des SDA restantes fourni précédemment par Mme Girault. Ce document suffira à démontrer que le canton de Genève en dénombre moins d'une trentaine d'hectares.

Une députée (PDC) rappelle que toute SDA de plus de 3 hectares doit être annoncée à la Confédération.

M. Hodgers reconnaît que la question des SDA devra être réglée rapidement avec la Confédération car, dans le cas contraire, le plan directeur cantonal n'aura plus de sens. M. Hodgers invite les commissaires à aller de l'avant bien que la question des SDA ne soit pas encore réglée avec la Confédération plutôt que de suspendre tout projet de déclassement de zone agricole en attendant la résolution du problème. Ainsi, le Grand Conseil pourrait apporter un signal à la Confédération que notre canton a des besoins urgents et forts. Il rappelle à ce titre que la Confédération a conscience de la particularité de notre situation en matière d'aménagement et qu'elle connaît notre Plan Directeur Cantonal considéré comme un modèle. Il rappelle également que le Canton de Genève est considéré comme un bon élève en matière d'aménagement du territoire.

¹ Les surfaces d'assolement représentent les meilleures terres agricoles que la Confédération souhaite préserver. Chaque canton s'est vu attribué un contingent de SDA qu'il est tenu de protéger.

Défrichement de la zone forestière et compensation

Une députée (UDC) regrette que, contrairement à ce qui avait été demandé lors de la première présentation de ce projet de loi, on ne sache pas à l'heure actuelle comment va être compensée la zone de bois et forêt défrichée. M. Scattolin explique que le lieu de compensation sera décidé au moment du défrichement.

Une députée (PDC) rappelle qu'il est exclu de compenser de la forêt en zone agricole, de surcroît en SDA. Elle rappelle également que la loi fédérale sur les forêts, tout comme la loi genevoise, permettent des dérogations à la compensation systématique suite à un défrichement.

M. Pauli indique qu'un projet de modification de zone ne peut pas prévoir de défrichement. Ce n'est donc pas l'adoption de ce projet de loi qui aboutira à un défrichement de la forêt. Un éventuel défrichement ne pourra être prévu que dans le cadre du PLQ.

Un député (PLR) demande s'il serait possible de connaître l'état de la situation des forêts sur le canton de Genève et son évolution au cours des 10 ou 20 dernières années. Il se demande s'il est exact que les forêts du canton s'étendent.

Un député (Ve) indique que le plan directeur cantonal démontre qu'entre 2000 et 2008, 22 zones de bois et forêts ont été créées pour une surface totale de 38 hectares. De même, en 2009, la création de 7 zones de bois et forêts a été prévu pour une surface totale de 18 hectares. Dans ces conditions, le député estime qu'il est prioritaire de sauver de la zone agricole plutôt que de créer des zones de bois et forêts.

Normes OPAM (Ordonnance sur la Prévention des Accidents Majeurs appliquée aux voies de communication) et degré de sensibilité au bruit

Le projet de PLQ sur la zone qui fait l'objet du présent projet de déclasserement doit prendre en compte les risques éventuels liés à sa proximité avec la voie de chemin de fer et un gazoduc.

Une députée (PDC) demande au préalable si les nouvelles normes OPAM ont été prises en considération concernant les distances de constructibilité prévue dans le PLQ. Elle constate ensuite que ce projet de loi prévoit un degré de sensibilité au bruit (DS) de III alors qu'habituellement, dans les quartiers de logements, on prévoit plutôt un DS de II. Elle mentionne finalement que l'opposition formulée à l'encontre de ce projet de loi fait notamment référence au bruit. Elle demande donc comment gérer cette opposition.

M. Pauli explique que le degré de sensibilité au bruit est attribué en fonction de la catégorie de zone qui est créée. La zone 3 étant typiquement une zone mixte, l'OPB (ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit) prévoit pour une telle zone un DS de III. M. Pauli poursuit en expliquant qu'une fois que le PLQ précisera l'emplacement des logements ou des activités, il pourra également affiner au besoin les degrés de sensibilité. On peut donc imaginer que le PLQ prévoira un degré de sensibilité II dans les zones de logement, et un degré de sensibilité III ailleurs, tel que le prévoit d'ailleurs article 18 alinéa 2 de la loi d'application de la loi sur la protection de l'environnement validée par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il est par ailleurs mentionné que les valeurs de planification quant aux nuisances sonores sont respectées dans le présent projet.

En ce qui concerne les normes OPAM, il avait été expliqué lors de la première présentation du projet qu'une étude de risque a été conduite et que le PLQ devra respecter les mesures édictées par cette étude.

Détails du PLQ

Une députée (UDC) demande si la station de pompage actuellement construite sur le périmètre serait remise en cause par le PLQ, ce à quoi le département répond par la négative.

Un député (PLR) demande des précisions quant au projet de nouvelle bretelle d'autoroute qui desservirait le P+R. Il aurait souhaité que la commission puisse voir à quoi elle ressemblera et estime que le sujet pourrait créer des contentieux avec les voisins. M. Scattolin lui répond qu'il n'existe pas de dessin à l'heure actuelle, bien que les intentions aient été dessinées.

Une députée (S) demande quelle est l'opportunité de prévoir un P+R de 1000 places alors que le P+R actuel de 50 places se situant au même endroit est sous-occupé. M. Scattolin lui répond qu'à terme, la cadence des trains sera augmentée et que la future bretelle autoroutière facilitera l'accès au P+R, le rendant plus attractif pour les usagers. Ce P+R fait en outre partie d'une stratégie de planification globale de la mobilité à l'échelle de l'agglomération.

Un député (PLR) relève que la gare des Tuileries et celle de Chambésy sont très proches l'une de l'autre et estime qu'à terme, on ne pourra pas garder les deux stations. Il ajoute que les places de stationnement le long de cette voie de chemin de fer sont insuffisantes et regrette qu'on doive attendre la réalisation de la bretelle autoroutière pour augmenter leur nombre. Finalement, il indique que dans le cadre du projet futur de traversée du lac, le

pont en question arriverait à cette hauteur. Il estime donc qu'il serait nécessaire d'anticiper et de prévoir de l'espace pour ce futur carrefour.

Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier daté du 24 janvier 2014, les sociétés CELERITY S.A. et H.C.M. HOTEL MANAGEMENT S.A., représentées par leur avocate, Me Delphine Zarb (ci-après les opposantes), ont déclaré former opposition au présent projet de loi et au plan N° 29882-506, visé à l'article 1.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT², toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT³ 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 administrés⁴.

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

² Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

³ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

⁴ ATF 104 I b 245

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 populaire⁵. 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'établir⁶.

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° 29797-531, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a en effet précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁷.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate⁸. Pour qu'un voisin soit touché plus que quiconque, la réalisation du projet litigieux doit lui causer personnellement un préjudice de fait en raison, par exemple, des nuisances provoquées par l'exploitation⁹. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹⁰ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹¹) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹².

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou au plus à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte la construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic

⁵ ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51, 379 cons. 4b p. 386 et les arrêts cités

⁶ ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627 ; cf. également ATF du 22.04.2005, 1P.70/2005, consid. 3.2

⁷ ATA/426/2000, du 27.06.2000, ATA/176/1998, du 31.03.1998

⁸ ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

⁹ ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

¹⁰ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (ci-après OJF)

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

¹² ATF 119 Ib 179 consid. 1c p. 183

automobile supplémentaire¹³. 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 m¹⁴, de 70 m¹⁵, ou de 120 m¹⁶. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 m¹⁷, respectivement de 200 m¹⁸ et de 150 m¹⁹. 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 litigieuse²⁰. 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 voisin²¹. 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^{22, 23}. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, qui a notamment eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 m du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits²⁴.

En l'espèce, propriétaire et locataire de la parcelle n° 2954 de la commune de Bellevue, voisine et joutant, de l'autre côté de la route des

¹³ ATA/395/1997, du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁴ Arrêt 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁵ Arrêt 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁶ ATF 116 Ib 323 consid. 2

¹⁷ ATF 111 Ib 159

¹⁸ ZBI 85/1984 p. 378

¹⁹ ATF 112 Ia 123

²⁰ Cf. ATF 126 II 300 consid. 1c p. 302, 124 II 293 consid. 3a p. 303

²¹ ATF du 21.05.2002, cause 1A.86/2001, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171 consid. 2c p. 176 ; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les références citées

²² Cf. ATF 124 II 293, 303 consid. 3a, 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

²³ ATA/395/1997, du 24.06.1997, ATA T., du 29.03.1993

²⁴ ATA R., du 6.02. 1991 rappelé dans ATA/492/2000, du 14.08.2000, consid. 4b

Romelles, le périmètre du plan 29882-506 visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, les opposantes ont qualité pour s'opposer à son adoption²⁵. Déposée en temps utile, leur opposition est dès lors recevable à la forme.

Au fond

A) Considérations générales

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

Le PDCn 2015, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estimait les besoins en logements à 32'000 sur 20 ans, soit au minimum 1'600 logements à construire par année, correspondant à une croissance démographique moyenne de 3'100 personnes par an. La mise à jour 2010 du PDCn 2015, approuvée le 6 octobre 2010 par le Conseil d'Etat et le 31 mars 2011 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif. Il en est de même du PDCn 2030, adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil, celui-ci comprenant toutefois le but de construire 50'000 logements d'ici 2030. La fiche du monitoring du PDCn n° U1 d'avril 2013, relative aux logements et à la population, met cependant en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2012 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4'530 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2012 (1'425 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1'600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2'300 logements. A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins : en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,36% en juin 2013.

²⁵ ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 174

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

Le chiffre 2.3 du concept du PDCn 2015 préconise d'admettre exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci. A cet effet, il préconise de recenser les principales modifications potentielles des limites de zones, afin de les coordonner. La fiche 2.04 du schéma directeur du PDCn 2015 expose ainsi qu'un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir et répondant à de bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation.

L'annexe à la fiche 2.04 désigne expressément le site du Champ-du-Château parmi ceux pressenti pour faire l'objet d'une densification par voie de modification des limites de zones.

Le PDCn 2030, adopté le 19 septembre 2013 par le Grand Conseil, reprend cet objectif en préconisant, au chiffre 03 de son concept, d'offrir une structure d'accueil souple et diversifiée pour les activités, et de réaliser des quartiers à forte densité dans les secteurs très bien desservis par les transports publics. La fiche A 07, relative à l'optimisation de la localisation des activités, propose dès lors de « *développer une offre en surfaces suffisante, judicieusement localisée, diversifiée et de qualité pour les activités dans les sites existants et en projet, en la coordonnant avec la capacité du canton à loger sa population* ». Le site du Champ-du-Château, à Bellevue, est désigné parmi les extensions urbaines sur la zone agricole comme voué à un quartier « *à dominante activités et équipements* », selon une modification de zone en cours, dont la coordination est réglée.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ pour permettre l'urbanisation de terrains disposant de bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par transports publics, est absolument prioritaire. En prévoyant la création d'une zone de développement 3 d'une superficie de 77 500 m² dont environ 10 000 m² sont affectés à de l'équipement public, sur les terrains

situés entre la route de Lausanne, la route des Romelles, la ligne des chemins de fer et l'autoroute, le projet de loi litigieux s'inscrit pleinement dans les objectifs de densification retenus aussi bien par le PDCn 2015 que le PDCn 2030.

B) Réponses à l'argumentation des opposantes

Les opposantes objectent tout d'abord que le projet de loi querellé contreviendrait aux « exigences pour les zones à bâtir » fixées par l'art. 24 LPE, selon lequel « 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 ». Ces valeurs de planification seraient en effet dépassées sur une partie du périmètre en matière de bruit routier.

De manière générale, les opposantes perdent de vue que les zones de développement créées par le projet de loi litigieux ne sont pas des « zones à bâtir » au sens de l'art. 15 LAT, mais des zones d'affectation différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Le Tribunal fédéral considère, en effet, à juste titre, que « la zone de développement 3 se substituant à une zone agricole peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT »²⁶. Avant l'adoption d'un plan localisé de quartier (ci-après PLQ), les possibilités de construire n'y sont pas plus étendues qu'en zone agricole. L'inclusion de parcelles dans de telles zones n'équivaut donc pas, à lui seul, à un classement dans la zone à bâtir ordinaire (art. 19 LaLAT ; 15 LAT)²⁷. Ces considérations sont applicables mutatis mutandis pour les secteurs constitutifs de forêts au sens du droit fédéral.

Contrairement à ce qu'allèguent les opposantes, la création de zones de développement n'est donc pas réputée délimitation de nouvelles zones à bâtir au sens de l'art. 24 al 1 LPE²⁸. En tant qu'elle substitue à la zone agricole et à la zone de bois et forêts deux zones de développement 3, la mesure d'aménagement du territoire querellée consiste en un changement d'affectation qui n'est pas visé par l'exigence du respect des valeurs de planification.

²⁶ Cf. ATF 1P.264/1997, du 5.03.1998, consid. e) aa), paru SJ 1998 641 ; ATF 123 I 175 consid. 3b/cc, 112 Ia 155 consid. 2f

²⁷ Idem

²⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; LPE)

C'est en effet au stade ultérieur du PLQ et des autorisations de construire subséquentes que devront être respectées les valeurs de planification attribuées aux terrains compris dans le périmètre du plan de zone querellé, à savoir celles correspondant en principe au degré de sensibilité (ci-après DS) III et qui peuvent encore être modifiées et affinées au stade ultérieur du PLQ, en fonction des projets prévus par celui-ci (cf. art. 15 al. 2 LaLPE²⁹).

C'est le lieu de rappeler que la mesure d'aménagement querellée constitue un plan d'affectation du sol général et ne contient aucune planification de détail (implantation de bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.), laquelle fera l'objet de PLQ. De même que les prescriptions posées par les art. 22 LPE et 31 OPB ne sont en principe pertinentes qu'au stade de l'autorisation de construire, comme la lettre de ces dispositions l'indique expressément, celles posées par l'article 24 al. 1 LPE ne concernent que l'adoption de plans d'affectation du sol équivalents à la création de zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, tels les PLQ dans les zones de développement. C'est au stade de l'autorisation de construire ou celui de la planification spéciale, lorsque celle-ci est suffisamment détaillée pour que puissent être appréhendées de manière précise les nuisances environnementales en résultant³⁰, que l'exigence du respect des valeurs de planification devra être dûment vérifiée et garantie, moyennant une analyse précise de toutes les nuisances sonores susceptibles d'affecter le secteur en cause. Au niveau du plan d'affectation général, l'autorité de planification doit uniquement s'assurer que la charge sonore affectant d'ores et déjà le secteur concerné ne rend pas celui-ci totalement impropre à l'affectation prévue³¹.

En l'espèce, ce contrôle *prima facie* a été effectué. Il indique qu'actuellement, les valeurs de planification du DS III sont respectées en ce qui concerne le bruit du trafic aérien. Pour le bruit routier, elles sont dépassées sur la façade la plus exposée côté route de Lausanne de 5 à 6 dB(A) sur la façade la plus exposée durant la période nocturne et de 4 à 5 d(B) durant la période diurne, mais respectées pour le surplus. En ce qui concerne le bruit ferroviaire, elles sont dépassées sur une largeur d'environ 60 m à compter de l'axe des voies pour les locaux d'exploitation et d'environ 120 m. pour les locaux d'habitation, mais également respectées pour le surplus. Dans son préavis du 24 octobre 2011, le service cantonal compétent

²⁹ Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (RSG K 1 70 ; ci-après LaLPE)

³⁰ ATF 1P.166/1999 et 1A.56/1999, du 31.03.2000, consid. 6 publié in RDAF 2000 I p. 427

³¹ Cf. ATA/712/2013, du 29.10.2013, consid. 10

en matière de protection contre le bruit a considéré que, compte tenu également d'un projet d'assainissement à l'étude sur la route de Lausanne, des mesures adaptées en matière de typologie et d'affectation des locaux « devraient permettre de respecter les exigences de l'OPB », raison pour laquelle il a délivré un préavis favorable à la mesure d'aménagement du territoire visée par le projet de loi litigieux. Il n'y a dès lors aucune raison de craindre que la réalisation de l'objectif prévu par l'art. 24 al. 1 LPE soit compromise si les mesures prescrites sont ordonnées dans une seconde étape.

Au stade d'une modification des limites de zones, cette démonstration est amplement suffisante. Cela est d'autant plus vrai qu'en l'espèce, la mesure d'aménagement considérée n'est pas constitutive de la création d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, mais encore une fois d'une zone d'affectation différée selon l'art. 18 al. 2 LAT.

Partant, il n'y a pas lieu de s'écarter du préavis de ce service spécialisé. Le grief d'une prétendue violation de l'art. 24 al. 1 LPE est ainsi infondé et doit être écarté.

Ces considérations sont applicables mutatis mutandis en ce qui concerne le motif tiré d'une prétendue violation de l'art. 11a OPAM³². L'art. 11a al. 3 OPAM enjoint l'autorité compétente pour l'adaptation d'un plan d'affectation du sol à consulter l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque lié à une installation à risque au sens de l'art. 10 LPE. Ici encore, l'étendue des investigations à effectuer en matière de risque est fonction de la nature du plan d'affectation du sol en cause : elle sera nécessairement plus faible pour un plan d'affectation du sol général, où le projet n'est pas déterminé, même dans ses contours généraux, que pour un plan d'affectation du sol spécial. Cet élément n'a pas échappé au guide de planification intitulé « *Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs* », édité en octobre 2013 par le Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), auquel se réfèrent les opposantes. Ce document relève à juste titre qu'« *au moment où une adaptation du plan d'affectation de base est soumise à l'approbation, le contenu concret d'un projet d'une certaine envergure (détail des affectations, typologie de la construction) est souvent inconnu* ».

C'est la raison pour laquelle il préconise « *de ne régler l'affectation détaillée ainsi que l'implantation des constructions et les gabarits seulement dans le cadre d'une planification spéciale ultérieure. Dans ces cas, il est judicieux, en présence de potentiels de développement significatifs du point*

³² Ordonnance fédérale sur la protection contre les risques majeurs, du 27 février 1991 (RS 814.012, du 27 février 1991 ; ci-après OPAM)

de vue des risques, de ne formuler au moment de l'adaptation du plan d'affectation de base que les principes de la prévention des accidents majeurs. L'examen concret des mesures nécessaires ne se fait alors qu'à la faveur de la procédure de planification spéciale » (p. 23). Ce même document recommande dès lors, au stade « *du plan d'affectation de base* », notion dont le contenu n'est pas précisé, « *d'inscrire uniquement les exigences les plus importantes dans le règlement sur les constructions et l'aménagement* ». Il estime qu'il « *est judicieux, en présence de potentiels de développement significatifs du point de vue des risques, de ne formuler au moment de l'adaptation du plan d'affectation de base que les principes de la prévention des accidents majeurs. L'examen concret des mesures nécessaires ne se fait alors qu'à la faveur de la procédure de planification spéciale* » (idem).

Il s'agit-là bien entendu de recommandations générales, qui vont dans le sens de ne pas fixer à un stade trop précoce les mesures nécessaires, lesquelles ne peuvent l'être que lors de l'examen de projets concrets, lors des demandes d'autorisations de construire, au mieux lors de la planification spéciale. Au stade du « *plan d'affectation de base* », il faut s'en tenir tout au plus à de simples dispositions de principe.

Bien entendu, ce guide ne peut – et ne prétend d'ailleurs pas – tenir compte de la variété des catégories de plans d'affectation du sol existants dans les cantons, et en particulier de ceux qui prévalent dans le canton de Genève, dont la législation opère une claire distinction entre les plans d'affectation spéciaux, dont la vocation est de contenir des prescriptions constructives, comme c'est précisément le cas pour les PLQ, et les plans d'affectation généraux, qui n'ont pas vocation à en contenir. Parmi les plans d'affectation du sol généraux, il y a encore lieu de distinguer entre ceux qui constitutif d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, et ceux constitutif d'une zone d'affectation différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT, où la délivrance d'une éventuelle autorisation de construire est subordonnée à l'adoption préalable d'un plan d'affectation spécial où tous ces principes peuvent être fixés.

Or, la mesure d'aménagement du territoire querellée relève précisément de cette dernière catégorie. C'est dire, encore une fois, qu'un examen prima facie est suffisant, qui permette à l'autorité compétente pour l'adoption de cette mesure, de s'assurer que les contraintes en matière de risque devraient pouvoir être respectées lors des phases ultérieures du PLQ et des autorisations de construire, de telle sorte qu'elles ne rendent pas celui-ci totalement impropre à l'affectation prévue. Telle est d'ailleurs le sens de la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de Justice, qui

considère que l'évaluation du risque ne pourra être faite que dans la procédure ultérieure d'élaboration d'un PLQ, un examen *prima facie* étant suffisant au stade la modification de zone³³.

Dans le cas d'espèce, le département chargé de l'établissement du projet de modification de limites de zone querellé a consulté aussi bien le service de l'environnement des entreprises (SEN), service compétent en matière d'application de l'OPAM, que les chemins de fer fédéraux (CFF).

Les CFF ont indiqué qu' « *aucun lieu à utilisation sensible (conformément à l'ORNI), ne doit se trouver à une distance inférieure de 30 mètres à partir de la clôture de la sous-station et de la ligne à haute tension* ». Quant au SEN, il a délivré un préavis favorable au projet de modification des limites de zone querellé. Il a précisé à cette occasion que la proximité du projet avec les voies CFF devra être évaluée sous l'angle de la protection contre les accidents majeurs et qu'il conviendra de décrire, dans le cadre du PLQ, les mesures à appliquer lors de la réalisation.

Les opposantes n'avancent aucun élément suffisamment pertinent et objectif pour amener le Grand Conseil à devoir s'écarter de ce préavis, émanant du service spécialiste en la matière.

Infondé, cet argument d'une prétendue violation de l'OPAM doit donc être écarté.

Les opposantes avancent encore que le projet de modification des limites de zones querellé ne serait pas conforme à la LFo³⁴, plus particulièrement son art. 5 al. 2 LFo relatif aux conditions fixées pour l'obtention d'une dérogation exceptionnelle de défrichement.

Ce faisant, les opposantes perdent encore une fois de vue que la mesure d'aménagement querellée n'a pas pour objet la création d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, mais celle d'une zone d'affectation différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Une éventuelle autorisation de défrichement ne pourra être obtenue et délivrée qu'en relation avec les objets précis prévus par le futur PLQ avec lequel elle devra être coordonnée, ce que rappelle justement la Direction générale de la nature et du paysage dans son préavis, favorable à ce projet, qui n'est nullement contraire audit art. 5 LFo et dont il n'y a pas lieu de s'écarter. C'est dire que l'examen de cette question, en lien avec la modification des limites de zone querellée est prématuré à ce stade, étant rappelé que la création de la zone de développement 3 visée par le plan N 29882-506 visé à l'art. 1 du projet de loi querellé se fonde sur la nécessité de

³³ ATA/712/2013, du 29.10.2013, consid. 12

³⁴ Loi fédérale sur les forêts, du (RS 921.00 ; ci-après LFo)

prévoir un P+ R dans la proximité du secteur concerné avec la halte CFF des Tuileries.

Infondé, ce motif doit être rejeté.

Enfin, en préconisant la création d'une zone de développement 4A, principalement destinée au logement plutôt qu'une zone de développement 3 et une zone de développement 3 affectée à un équipement public, pressentie pour la réalisation d'un parking relai, les opposantes méconnaissent l'objectif générale d'une utilisation judicieuse du sol qui est davantage atteint par cette dernière zone, permettant des indices plus élevés que ceux généralement usités en zone 4B. Elles font également abstraction des contraintes qui grèvent le secteur, en particulier en matière de bruit et dont elles ne manquent pas de se prévaloir par ailleurs. Leur argument selon lequel le PDCn 2030 réserverait les déclassements de la zone agricole en priorité au logement est juste en général, mais inexact pour le secteur particulier concerné, pour lequel ce document préconise au contraire un quartier « *à dominante activités et équipements* », comme il a été plus avant exposé, ceci précisément en fonction des contraintes dont les opposantes ne manquent au demeurant pas de se prévaloir. Ainsi, en matière de bruit, la création d'une zone de développement 4A, principalement destinée à du logement, requerrait l'attribution du DS II et donc le respect des valeurs de planification plus sévères de ce secteur, sis à proximité de l'autoroute et d'une ligne de chemin de fer. La réalisation d'une éventuelle jonction autoroutière entre le parking relai et la bretelle du Vengeron risquerait d'être rendue plus difficile. S'agissant des questions liées au trafic, il y a lieu de rappeler que, de jurisprudence constante, la question de l'équipement et des voies d'accès nécessaires n'a pas à être traitée dans le cadre de la planification générale au sens de l'art. 12 LaLAT³⁵ mais doit l'être dans le cadre de l'élaboration des PLQ (art. 13 al. 3 LaLAT ; 3 al. 2 LGZD)³⁶. En l'espèce, l'Office fédéral des routes a délivré un préavis favorable au projet de loi querellé. Les opposantes n'avancent pas d'arguments suffisamment objectifs et pertinents pour amener l'autorité de céans à s'écarter de ce préavis.

Il résulte de ce qui précède que l'opposition formulée à l'encontre du projet de loi litigieux est infondée et doit être rejetée.

³⁵ ATF 113 Ia 266 ; ATA/891/2003, du 2.12.2003

³⁶ ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 22

Procédure de vote

1^{er} débat :

Le vote d'entrée en matière sur le PL 11178 a eu lieu en date du 3 juillet 2013 et l'entrée en matière y avait été acceptée à l'unanimité (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG, 1 UDC)

2^{ème} débat

Titre et préambule, pas d'opposition ; **adopté**

Art. 1. Approbation du plan

Pour : 14 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstention : 1 (EAG)

L'Art. 1 est adopté.

Art. 2. Utilité publique

Pour : 14 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : 1 (EAG)

Abstention : ---

L'Art. 2 est adopté.

Art. 3. Degré de sensibilité

Pour : 14 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstention : 1 (EAG)

L'Art.3 est adopté.

Art. 4. Levée des oppositions

Pour : 14 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : ---

Abstention : 1 (EAG)

L'Art.4 est adopté.

Art. 5. Dépôt**Pour : 14** (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)**Contre : ---****Abstention : 1** (EAG)**L'art. 5 est adopté.***3^{ème} débat*

Le président met au vote l'ensemble du projet de loi.

Pour : 14 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 2 UDC)**Contre : ---****Abstentions : 1** (EAG)**Le PL 11178 est accepté dans son ensemble.**

Au vu des discussions tenues lors des séances de la Commission d'aménagement du 3 juillet 2013 et du 12 février 2014, ainsi que des précisions et engagements apportés par le conseiller d'Etat M. Hodgers, notamment sur les questions des surfaces d'assolement et le nombre de logements construits, la majorité des membres de la commission vous recommandent d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (11178)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bellevue (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public) au lieu-dit « Champ-du-Château »

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29882-506, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 12 septembre 2011, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bellevue (création d'une zone de développement 3 et d'une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public) au lieu-dit « Champ-du-Château », 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 Utilité publique

¹ La réalisation d'un équipement public (P+R) sur les parties des parcelles N^{os} 3091 et 2969 (feuille 8 de la commune de Bellevue) comprises dans le périmètre de la zone de développement 3 affectée à l'équipement public créée par le plan N° 29882-506, visé à l'article 1, 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.

² En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à cette réalisation peut être poursuivie par voie d'expropriation.

Art. 3 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III (pour les bâtiments comprenant des locaux sensibles au bruit) aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3 et de la zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, créées par le plan visé à l'article 1.

Art. 4 Oppositions

L'opposition à la modification des limites de zones formée par les sociétés CELERITY S.A. et H.C.M. HOTEL MANAGEMENT S.A., représentées par leur avocate, Me Delphine Zarb, est rejetée dans la mesure où elle est recevable, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 5 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29882-506 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DE L'URBANISME

Office de l'urbanisme

Direction des plans d'affectation et

BELLEVUE

Feuilles Cadastreales : 8 et 9

Parcelles N^{os} : 2911, 2969, 3091,
3336 DP cant.,
3529 DP cant.

Modification des limites de zones

Champ-du-Château

Zone de développement 3
DS OPB IIIZone de développement 3 affectée à de
l'équipement public DS OPB III

Zone préexistante

PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'État le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	12.09.2011
		Dessin	AP
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse enquête technique	24.01.2012	AP
	Graphisme	01.03.2013	AP

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
06 - 00 - 040	BLV
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
506	
Plan N°	
Archives Internes	29'882
CDU	
7 1 1 . 6	

