

Date de dépôt : 21 mars 2017

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 des communes de Collonge-Bellerive et Meinier (création d'une zone de développement industriel et artisanal au lieu-dit « La Pallanterie-Sud »)

Rapport de M^{me} Geneviève Arnold

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi lui ayant été renvoyé sans débat par le Grand Conseil lors de la session du 15 décembre 2016, la commission d'aménagement du canton a traité le PL 12016 lors de 2 séances, les 18 janvier et 22 février 2017, siégeant sous la présidence de M^{me} Beatriz de Candolle.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Sacha Gonczy, que la commission tient à remercier pour la qualité de son travail.

Ont été auditionnés la Fondation de la Pallanterie, représentée par M. Moreno Sella, président, M. Jérôme Béné, vice-président, M. Olivier Morzier, secrétaire, et M^{me} Vuichard, ainsi que le mandataire du bureau LMLV Architecte Urbaniste de la Fondation, en la personne de M. Luc Malnati.

Ont également été auditionnés M^{me} Francine de Planta, conseillère administrative de la commune de Collonge-Bellerive et membre du Conseil de Fondation de la Pallanterie, et M. Alain Corthay, maire de la commune de Meinier.

Ont participé aux séances M. Jean-Charles Pauli et M. Vassilis Venizelos, attachés de direction à l'office de l'urbanisme (DALE), et M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint (DALE).

La commission remercie chaleureusement ces intervenant-e-s qui ont contribué aux travaux des sessions pour leurs apports respectifs, leur disponibilité et la qualité des présentations faites aux député-e-s.

Contexte

Ce projet de loi fait référence aux modifications des limites de zones sur les territoires des communes de Collonge-Bellerive et de Meinier, afin de permettre l'extension de la zone de développement industriel et artisanal de la « Pallanterie » dans le but de regrouper ces activités en un lieu centralisé.

Il s'agit d'étendre vers le sud l'actuelle zone de développement industriel et artisanal située entre le chemin du Bouchat, la route de la Capite et le chemin des Champs-de-la-Grange, pour répondre à un besoin exprimé par les communes de Collonge-Bellerive et de Meinier. Le périmètre concerné représente une superficie totale d'environ 54'592 m².

La collaboration intercommunale existant depuis plus de 20 ans serait ainsi renforcée et cette solution éviterait une éventuelle dispersion des activités et des nuisances sur un territoire élargi, permettant aussi la préservation de terrains agricoles ou forestiers.

De nombreuses entreprises sont intéressées par une implantation dans cette région de la rive gauche possédant une desserte routière favorable et facilitée à terme par les transports publics.

Présentation

M. Sella, président de la Fondation de la Pallanterie, présente le projet. Il rappelle l'origine de la fondation, créée en 1997, ayant pour vocation l'exploitation de la zone industrielle et artisanale de la Pallanterie, la ZIAP. L'actuelle surface d'exploitation représente 5.5 ha, (50% sur Meinier et 50% sur Collonge-Bellerive); les bonis annuels se montent à environ CHF 300'000.-.

M. Béné, vice-président, explique la situation actuelle, totalement saturée, de la zone. Le manque de surfaces disponibles et de parkings ne permet aucune extension malgré la demande réelle. La perspective de développement permettrait de passer de 880 emplois à 2000 environ.

La demande de renseignement remonte à 2010, avec une acceptation du PL par le Conseil d'Etat en 2016. Entre-temps, les nouvelles normes du gazoduc ont impliqué son déplacement, ne pouvant plus passer sous la zone industrielle; ainsi son extension peut aussi être envisagée.

M. Malnati, architecte mandaté par la fondation, présente le plan de l'image directrice. Le projet est caractérisé par un grand espace public, une nouvelle desserte publique et 5 aires d'implantation de bâtiments.

La modification de zone concerne une dizaine de parcelles appartenant à 7 propriétaires privés. Elle porte sur 5.5 ha de zone agricole, dont 3.2 de SDA. Le PDZIA mentionne 7.4 ha, dont 4.9 ha de surfaces constructibles nettes, la différence résidant dans l'espace public intégré. Un giratoire est créé afin de faciliter les accès.

Le concept de gestion des eaux a été pris en considération, étant donné les risques de crues potentielles, en imaginant la création de noues. Des toitures végétalisées sur 50% des bâtiments et des panneaux solaires sont prévus, dans une perspective durable.

M. Sella rappelle qu'il s'agit d'un projet élaboré depuis 6 ans. Les travaux menés sont en lien avec les demandes fermes des entreprises, représentant environ 60'000 m². Les entreprises actuelles veulent pouvoir s'étendre, de nouvelles entreprises souhaitent s'implanter.

Discussions

A la demande d'un député PLR, M. Sella répond que les contacts avec les propriétaires montrent que tous sont acquis à la vente du terrain ; deux propriétaires souhaitent être relogés ; les discussions sont en cours pour estimer la valeur des biens.

A la question de la densification de la zone, M. Malnati explique que le maître d'ouvrage se soucie des besoins exprimés par les entreprises de la région, de l'environnement et du paysage, ainsi que de la population. La densité, déjà importante, ne nécessite pas d'augmenter les gabarits, dans le respect de la limite environnementale et sociale.

M. Sella rappelle qu'il s'agit de penser aussi au stationnement et à la circulation. Près de 1100 personnes supplémentaires sont attendues ; la mobilité ne doit pas être négligée et le projet actuel est équilibré, pensant aussi au développement lié au CEVA.

L'optimisation du sol est relevée par le député Vert, qui s'inquiète toutefois des places de parking.

L'interrogation marquée par un député UDC quant à la zone inondable apporte une réponse pragmatique de M. Béné qui déclare que l'on ne peut construire sur la zone impliquée puisque des inondations peuvent survenir tous les cent ans.

Auditions

Les autorités communales de Collonge-Bellerive et de Meinier sont reçues le même soir.

M^{me} Francine de Planta, conseillère administrative, confirme la volonté intercommunale et l'accompagnement du projet de développement de la zone industrielle et artisanale. L'analyse des besoins a abouti à la volonté d'agrandissement et le projet présenté, bien dimensionné, correspond à un souhait communal. La volonté politique est validée par des délibérations votées à l'unanimité par les Conseils municipaux. Le déplacement du gazoduc marque un signe fort, accompagnant la volonté de voir se développer des emplois supplémentaires, en réponse à la forte demande des entreprises.

M. Alain Corthay, maire, confirme les propos de sa collègue tout en saluant le travail et le sérieux de la fondation. La volonté de Meinier se retrouve également dans l'offre de nouvelles structures professionnelles pour des artisans qui occupent à l'heure actuelle des espaces inadaptés, notamment dans des fermes. L'exploitation agricole pourra ainsi récupérer des structures qui lui sont dévolues.

Conclusion

Le député Vert se dit gêné par la SDA placée en zone industrielle, bien que tous les acteurs y soient favorables.

Mme Vuichard explique le principe d'un espace public en milieu industriel, soit un espace non construit.

La députée PDC accueille favorablement cet espace de qualité en zone industrielle, apportant une zone de détente, également pour les travailleurs de la ZDIA.

La qualité du projet est relevée par de nombreux députés.

L'implication intercommunale dans cette région, la volonté confirmée par les deux communes de voir se développer une zone industrielle et artisanale de qualité, en prolongation de la ZIAP actuelle, les travaux menés depuis plus de six ans et les perspectives encourageantes présentées aux membres de la commission ont été bien entendus.

La procédure d'opposition courant jusqu'au 28 janvier 2017, la présidente propose de voter sur l'entrée en matière lors de la séance du 18 janvier.

Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier recommandé, daté du 23 janvier 2017, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après OFAG), secteur économie agricole, espace rural et structures a déclaré former opposition à ce projet de loi.

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

En vertu de l'art. 60 al. 1 let. e LPA², ont en outre qualité pour recourir les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir.

S'agissant de la qualité pour agir de l'OFAG, l'art. 34 al. 3 LAT stipule que « l'Office fédéral de l'agriculture a qualité pour recourir contre les décisions portant sur des projets qui requièrent des surfaces d'assolement ». La mise en œuvre, à venir, du projet de loi de modification de zone ayant pour effet la diminution de surfaces d'assolement (ci-après SDA), l'OFAG a donc qualité pour agir.

Au fond

A) Considérations générales

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).

S'agissant du canton de Genève, le PDCn 2030 a été adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil, et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015.

Le présent projet de modification des limites de zones vise à étendre vers le sud la zone de développement industriel et artisanal (ci-après ZDIA), située entre le chemin du Bouchat, la route de la Capite et le chemin des Champs-de-la-Grange, pour répondre à un besoin diagnostiqué par les communes de

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

² Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

Collonge-Bellerive et Meinier et relevé tant dans le projet d'agglomération du périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) Chablais, étude directrice visée par la fiche P13 du PDCn 2030 relative au Grand projet « Pallanterie », que par la fiche A08 du schéma directeur du PDCn 2030 intitulée « *densifier les zones industrielles existantes et en créer de nouvelles* ».

Ce projet de loi vise également à remplir les objectifs inscrits dans la fiche A05 du schéma directeur du PDCn 2030 « *mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole* ». Cette fiche indique qu'« *en périphérie de la structure urbaine, une densité élevée doit le plus souvent être recherchée dans les extensions urbaines sur la zone agricole afin d'en limiter l'emprise* »³. Ce projet de loi est encore également conforme à la fiche A07 intitulée « *optimiser la localisation des activités* » du schéma directeur cantonal.

Le plan de zone (n° 29894) visé par ce projet de loi discuté figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030, et qui peuvent ainsi être adoptés « *sous réserve du respect de l'article 30 al 1 bis OAT*⁴ ». Ce plan impactera, à terme, une surface en zone agricole de 54'592 m², dont une partie est comprise dans les quotas cantonaux de SDA.

S'agissant des planifications directrices communales, le présent projet de modification des limites de zones est conforme au plan directeur communal (ci-après PDCom) de Collonge-Bellerive, adopté le 2 juillet 2013 par le Conseil municipal et approuvé le 17 septembre 2014 par le Conseil d'Etat. Ce dernier reprend les intentions du projet d'agglomération et du PDCn 2030. La fiche de mesures 4-1 concerne le développement de la « Pallanterie – Repentance », dont l'enjeu est d'accueillir le développement prévu par le grand projet « La Pallanterie » ainsi que le développement de la ZDIA.

Il est également conforme au PDCom de Meinier, adopté le 19 octobre 2006 par le Conseil municipal et approuvé le 10 janvier 2007 par le Conseil d'Etat. Sa fiche D5 indique qu'il faut : « *garder la possibilité d'accueillir de nouvelles entreprises à la Pallanterie et envisager une extension de la ZDIA au sud de son emprise actuelle. [...] L'intérêt de prévoir une extension de la ZDIA est d'éviter la dispersion des activités artisanales sur le territoire communal et de contenir les atteintes faites à la zone agricole* », ainsi que faire « *subsister, de part et d'autre de la route de Thonon, un accès*

³ PDCn 2030, Fiche A05, p. 77

⁴ Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; ci-après OAT)

physique et une perception de la campagne. La conservation de cette aire agricole permet aussi de garder les vues réciproques entre les hameaux d'Essert et de Saint-Maurice et d'éviter des implantations bâties discontinues le long de la route de Thonon en direction d'Anières »⁵.

L'adoption de la ZDIA prévue par le présent projet de loi entre donc pleinement dans les objectifs tant du PDCn 2030 que des PDCom des communes de Collonge-Bellerive et de Meinier.

Selon l'inventaire des surfaces d'assolement approuvé par arrêté du Conseil d'Etat du 27 juillet 2016, à cette dernière date, le canton disposait encore de 8'545,2 hectare (ha) de SDA. L'emprise que la mise en œuvre du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi querellé aura pour effet, à terme, de soustraire à la zone agricole de 54'592 m², dont 31'900 m² de SDA (et non pas 27'401 comme indiqué dans l'exposé des motifs), soit environ 3,2 ha. C'est dire que cette emprise ne remettra pas en question le respect du quota cantonal de 8'400 ha, fixé par le plan sectoriel des SDA adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992.

B) Réponses à l'argumentation de l'opposante

L'opposante expose, en substance, que le projet de loi querellé a pour effet la « diminution de 54'592 m² de terrains de zone agricole, dont environ 27'401m² sont des SDA ». Partant, elle expose que les conditions de l'art. 30 al.1^{bis} let. a et b OAT devraient être respectées, conditions qui demandent que l'objectif, que le canton estime également important, ne puisse être atteint judicieusement sans recourir aux SDA et qu'il soit assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances avant de pouvoir classer des SDA en zone à bâtir. L'opposante ne prétend pas que tel ne serait pas le cas, mais entend bien le rappeler et indique intervenir « afin de sauvegarder (ses) droits ».

Ce faisant, l'opposante méconnaît que l'article 30 al. 1^{bis} let. a et b OAT ne s'applique que s'il s'agit de classer des SDA en zone à bâtir. Or, 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 ainsi 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 »⁶, dès lors

⁵ Fiches de coordination D5 du PDCom Meinier, p. 97

⁶ 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 ; ATA/557/2015, du 2.06.2015, consid. 5e

que la délivrance d'une autorisation de construire y est subordonnée à celle d'un plan d'affectation spécial, ou de détail, dénommé « plan localisé de quartier »⁷. Il en va de même pour une autre catégorie de zone de développement, les ZDIA, se superposant à une zone agricole. Avant l'adoption d'un plan d'affectation spécial, ou de détail, nommé plan directeur de zone de développement industriel et artisanal (ci-après PDZI), obligatoire en ZDIA avant de pouvoir délivrer une autorisation de construire⁸, 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)* »⁹.

La création de zones de développement n'équivaut donc pas à la création de nouvelles zones à bâtir au sens de l'art. 30 al. 1^{bis} OAT, rôle joué par le PDZI, instrument de planification spécial ou de détail. En tant qu'elle classe les parcelles concernées par le projet en zone de développement industriel et artisanal (ZDIA), la mesure d'aménagement du territoire querellée consiste en un changement d'affectation qui n'est pas directement visé par les exigences de l'article précité. Au stade de la présente modification des limites de zones, constitutive d'un plan d'affectation général assimilable à une zone d'affectation différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT, tel que le plan de zone visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, il suffit de constater que le plan visé à l'article 1 du projet de loi est conforme au PDCn 2030 dès lors qu'il figure parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030, ce qui est précisément le cas. Cette seule considération suffit pour devoir considérer que le futur PDZI appelé à concrétiser les objectifs de cette zone et opérer le classement proprement dit des terrains concernés en zone à bâtir satisfera la condition fixée par l'art. 30 al. 1 bis lettre a OAT, à savoir celle d'un « *objectif que le canton également estime important (et) ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement* ».

Quant à l'usage des surfaces de SDA sollicitées, qui devront donc être utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances en application de l'art. 30 al. 1^{bis} let. b OAT, il ne pourra pour sa part être mesuré qu'au moment de l'adoption du PDZI subséquent, appelé à matérialiser les objectifs de la zone créée par le projet de loi querellé, étant rappelé que les PDZI se doivent

⁷ Cf. art. 2 al. 1 let. a de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

⁸ Cf. art. 4 al. 1 let. a de la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984 (RSG L 1 45 ; ci-après LZIAM)

⁹ Cf. ATF précité 1P.264/1997, du 5.03.1998, consid. e) aa, paru SJ 1998 641

notamment de prévoir « *la fixation d'un indice d'utilisation du sol minimal* » (art. 2 al. 1 lettre l LZIAM). A ce propos, la procédure d'opposition du PDZI N° 29994-515-525, appelée à concrétiser les objectifs du plan de zone visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, qui s'est déroulée parallèlement à celui-ci, et dont l'opposante a été dûment informée de l'ouverture, est terminée. L'article 4 du règlement de ce PDZI prévoit cinq aires différentes sur son périmètre, dont les IUS minimum varieront entre 1,5 et 1,9. Le rapport explicatif de ce PDZI souligne également en page 10 que « *la densité minimale correspond à une surface brute de plancher d'environ 79'000 m², une emprise au sol d'environ 23'800 m², et un IUS global de 1,15.* » Il est également indiqué que « *la densité minimale de la nouvelle zone devra donc atteindre un ID de près de 1,6 soit davantage que la densité minimale prévue par le PDCn 2030 fixée à 1¹⁰.* ». Dès lors, rien ne permet de penser que ces indices minimums ne seront pas respectés et que les SDA ne seront pas utilisées de manière optimale par ce futur PDZI, auquel l'opposante ne s'est d'ailleurs pas opposée.

Partant, ce grief d'une utilisation possiblement non optimale des SDA, en violation de l'art. 30 al.1^{bis} OAT, est donc infondé dans la mesure où il serait recevable à ce stade et doit en tout état être rejeté.

L'opposition de l'OFAG est donc rejetée.

Procédure de vote

En premier débat, la présidente soumet au vote l'entrée en matière du PL 12016.

Pour	10 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre	-
Abstention	-

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité des votants.

Le délai d'opposition étant échu, la présidente ouvre le vote de deuxième débat le 22 février 2017 et procède au vote article par article :

Titre et préambule	pas d'opposition - adopté
Art. 1	pas d'opposition - adopté
Art. 2	pas d'opposition - adopté

¹⁰ PDCn 2030, introduction au schéma directeur, p. 42

Art. 3 (nouveau) pas d'opposition - adopté

Art. 4 pas d'opposition - adopté

La présidente procède au vote de troisième débat et soumet le PL 12016 dans son ensemble :

Pour 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre -

Abstention -

Le PL 12016 est accepté à l'unanimité des votants.

En vertu de ce qui précède, la majorité de la Commission d'aménagement du canton recommande vivement l'acceptation de ce projet de loi.

Projet de loi (12016)

modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Collonge-Bellerive et Meinier (création d'une zone de développement industriel et artisanal au lieu-dit « La Pallanterie-Sud »)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29894-515-525, dressé par les communes de Collonge-Bellerive et Meinier le 24 mars 2015, modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Collonge-Bellerive et Meinier (création d'une zone de développement industriel et artisanal au lieu-dit « La Pallanterie-Sud »), 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

¹ Conformément 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 IV aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement industriel et artisanal, créée par le plan visé à l'article 1.

² Les valeurs de planification devront être respectées.

Art.3 Opposition

L'opposition à la modification des limites de zones formées par l'Office fédéral de l'agriculture 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. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29894-515-525 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Mairies

COLLONGE-BELLERIVE

Feuille Cadastrale : 84

Parcelles N^{os} : 5180, 5181, 8542 dp com, pour partie : 8541 dp cant

Feuille Cadastrale : 85

Parcelles N^{os} : 5182, 5183, 5184, 5185
et pour partie : 8692, 8464 dp cant**MEINIER**

Feuille Cadastrale : 18

Parcelles N^{os} : 45, 333, 1545 dp com, 1627
et pour partie : 363, 1541 dp com, 1542 dp com**Modification des limites de zones**

au lieu-dit "La Pallanterie - Sud"

**Zone de développement industriel et artisanal**

D.S. OPB IV

**Zone préexistante****PROCEDURE D'OPPOSITION**

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle	1 / 2500	Date	24.03.15
		Dessin	LAC
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Modification suite enquête technique	13.08.15	LAC
	Modification suite remarque commune	16.11.15	LAC

Code GIREC		
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique	
16 - 05 - 515	32 - 01 - 525	CBL, MNR
Code Aménagement (Commune / Quartier)		
515, 525		
Plan N°		Indice
Archives Internes		29'894
CDU		
7 1 1 . 6		

