

Date de dépôt : 5 novembre 2018

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 Genève – section Petit-Saconnex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Les Crêts »)

Rapport de majorité de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio (page 1)

Rapport de minorité de M. Stéphane Florey (page 35)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission d'aménagement du canton s'est réunie les 19 et 26 septembre 2018, sous la présidence de M. Rémy Pagani et celle de M^{me} Beatriz de Candolle lors de l'audition de M. Pagani, pour étudier le projet de loi 12316 renvoyé à la commission d'aménagement du canton le 26 avril 2018 par le Grand Conseil.

Ont assisté à cette séance : MM. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme, Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au service juridique de l'office de l'urbanisme, et Jérôme Savary, secrétaire général adjoint, département du territoire (DT) ; qu'ils soient remerciés pour leur soutien attentif au suivi des travaux de la commission. Que M^{me} Giulia Piermartiri qui a assuré la rédaction du procès-verbal de ces séances soit également remerciée pour sa précieuse collaboration.

1. Présentation du projet de loi : audition de M. Pascal Michel, chef de service, direction du développement urbain, secteur Versoix-Nations-Châtelaine, office de l'urbanisme, département du territoire

M. Ferretti souligne en préambule que ce projet de loi en vue de la création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Les Crêts » est un projet initié par le canton.

Lors de son audition du 19 septembre 2018, M. Michel rappelle, quant à lui, que les électeur-trice-s de la Ville de Genève ont voté en faveur de ce projet de déclassement¹ suite à un référendum contre la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève favorable à cette modification de zone (MZ).

Le périmètre en question est situé au Petit-Saconnex, entre le chemin de la Tourelle, la place du Petit-Saconnex ainsi que le chemin Moïse-Duboule et le chemin des Crêts. Il s'agit d'une zone 4B entourée de la zone de développement 3, à proximité du domaine de Budé. Ce périmètre de 1,6 ha est composé de 18 parcelles de tailles plutôt réduites ; il est situé près du centre-ville et bien desservi par les transports publics.

Ce projet est conforme aux planifications supérieures et répond à la stratégie de densification de la couronne urbaine selon la fiche A02 du plan directeur cantonal (PDCn) 2030, tout comme aux objectifs du plan directeur communal Genève 2020 de la Ville.

En opposition à une modification de zone, l'association *Pour la sauvegarde du Petit-Saconnex Village* a vu le jour en 2014 ; des pétitions ont été déposées au Grand Conseil² et au Conseil municipal en septembre 2015. Le Conseil municipal a accepté le 17 mai 2017 le projet de modification des limites des zones (MZ) N° 29 958-303, permettant la création d'une zone de développement 3, situé entre le chemin Moïse-Duboule, le chemin de la Tourelle, le chemin des Crêts et la place du Petit-Saconnex par 55 oui (Ve, S,

¹ Suite à un référendum contre la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 17 mai 2017 (PR-1219) approuvant un projet de modification des limites des zones (MZ) N°29 958-303, permettant la création d'une zone de développement 3, situé entre le chemin Moïse-Duboule, le chemin de la Tourelle, le chemin des Crêts et la place du Petit-Saconnex, feuilles cadastrales 67 et 69, section Genève Petit-Saconnex, cette délibération a été approuvée en votation populaire le 4 mars 2018 par 60,06% de oui, et ce sur l'ensemble des secteurs de la Ville de Genève, exception faite de celui des Crêts.

² Le Grand Conseil a voté le dépôt de la pétition 1957 *Stop à la destruction du quartier du Petit-Saconnex Village !* lors de sa séance du 26 février 2016 et a suivi ainsi les conclusions de la majorité de la commission des pétitions.

Cf. <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/P01957A.pdf>

EAG, PDC et PLR), 16 non (UDC et MCG) et 1 abstention (EAG)³. Cette délibération a fait l'objet d'un référendum qui a recueilli 5800 signatures et a été soumise à la votation populaire le 4 mars 2018. La population a confirmé son soutien au projet de MZ.

Lors des débats autour de ce projet de MZ, tant le canton que la Ville de Genève ont pu apporter des réponses aux habitants et à la population. Contrairement à ce qui était indiqué lors du référendum, il n'est en effet pas prévu une destruction du village du Petit-Saconnex, mais plutôt une densification sur l'arrière du site. L'ensemble de la place du Petit-Saconnex et de ses abords sont également préservés.

Un recensement du patrimoine architectural et des sites du canton de Genève de janvier 2016 et plus particulièrement son plan de synthèse N° 30 000 B précisent, sur tout le secteur, l'ensemble bâti ou un bâtiment rattaché à un ensemble, ainsi que les monuments et bâtiments et leurs abords exceptionnels, intéressants, secondaires, voire sans intérêt, travail qui a permis de définir le périmètre du futur PLQ valant pour partie plan de site. Il y a donc une identification très précise des qualités. Ainsi, non seulement la place du Petit-Saconnex présente des qualités importantes ou exceptionnelles, mais également des constructions sur l'arrière qui ont été identifiées. Ce sont deux fois deux villas jumelles ouvrières avec des qualités importantes, auxquelles s'ajoute une autre maison. Le déclassement s'est fait sur la base de ce recensement qui exclut les parties qui ont des valeurs patrimoniales fortes et se concentre uniquement sur les bâtiments et les abords qui n'ont pas de valeurs particulières.

L'élaboration du PLQ vise à :

- préserver l'existant et densifier proche des infrastructures et des transports publics ;
- prendre en compte les ruptures d'échelle entre le centre historique et la grande opération des années 1970 ;
- une implantation des bâtiments qui reprend en majorité l'emprise au sol du tissu existant ;
- une faisabilité par étapes.

Le plan de site intègre l'ensemble des constructions qui présentent un intérêt patrimonial. Il permet de préserver des jardins et de travailler sur les liaisons entre la partie à développer et les parties préservées. Une attention est également portée sur une sorte de couture entre l'ensemble de la Tourelle et

³ Données mentionnées par la rapporteuse.

les gabarits du Petit-Sacconnex. Il y aura donc aussi une prise en compte de ces gabarits variés présentés en amont.

Le projet de loi vise la création d'une zone de développement 3 qui permettra de créer 200 logements proches du centre-ville, avec des transports publics performants et des infrastructures scolaires et commerciales à proximité.

Une enquête publique a été ouverte du 18 janvier au 17 février 2017 ; les 35 observations des habitants du périmètre ont porté sur le changement d'environnement, l'impact du projet de MZ sur le foncier, les questions liées au trafic, les infrastructures scolaires et l'incertitude concernant l'Eglise Jean XXIII. Il a été répondu à ces observations. En parallèle, la concertation sur le PLQ et le plan de site a été lancée. Le projet de MZ a poursuivi sa procédure avec un préavis favorable du Conseil municipal le 17 mai 2017 et confirmé en votation populaire le 4 mars 2018, comme déjà mentionné. Une procédure d'opposition a été ouverte du 25 avril au 26 mai 2018 qui a donné lieu à 36 oppositions traitées par le département.

Questions des député-e-s

A la question portant sur le foncier et la position des propriétaires des parcelles quant à ce projet de MZ, M. Michel précise qu'il n'y a pas de propriétés publiques dans le périmètre du PLQ, mais que dans le plan de site il y a une propriété de l'Etat. En effet, une des maisons jumelles appartient à l'Etat. Par rapport aux propriétaires qui souhaitent développer, cela correspond à la moitié des propriétaires du périmètre. En 2013, il y a eu une DR déposée par un des propriétaires avec un développement de forte ampleur sur le haut du périmètre d'une densité de 3, mais l'office de l'urbanisme a déclaré que ce n'était pas adapté.

Concernant le volet patrimonial, M. Michel souligne que le recensement a intégré, dans le déclassement, l'ensemble des bâtiments qui ont un intérêt secondaire. Les maisons ouvrières sont préservées.

M. Michel confirme également que la place du Petit-Sacconnex est elle-même revalorisée. Concernant l'église, l'idée est de garder un espace pour les rencontres religieuses au rez-de-chaussée et d'avoir quelques logements dans les étages.

Concernant le type de logements, la proportion est de $\frac{1}{3}$ de logements sociaux, et des HM et PPE sur les $\frac{2}{3}$ restants.

Quant au volet lié à la concertation, il est répondu qu'une première concertation a eu lieu en 2017. Deux ateliers ont été organisés pour essayer de convaincre les opposants. Puis cette démarche a été mise en suspens au vu des

procédures précédemment décrites. Depuis, il est à noter que le magistrat du département a rendu visite aux habitants. Il a pris l'engagement de reprendre la concertation pour présenter le projet tel que communiqué en commission, ainsi que la charte paysagère pour préserver les qualités du site.

La MZ ayant été validée en votation populaire, la concertation porte sur le PLQ. Concernant la zone ordinaire, il est à noter que la MZ prévoit une zone de développement et que le PLQ est en cours d'élaboration : les promoteurs démarchent les propriétaires en ce sens.

Concernant les éléments du patrimoine naturel, un chêne remarquable et d'autres arbres qui ont entre 50-70 ans sont considérés comme intéressants. Un travail sur l'implantation est donc mené dans le cadre de l'élaboration du PLQ, tout comme sur les murs anciens qui seront préservés.

2. Poursuite des travaux : auditions complémentaires

La commission dans son ensemble confirme l'audition de l'association des habitants suite à la demande de celle-ci, ainsi que celle de la Ville de Genève.

2.1 Audition de M. Pierre-André Marti, président de l'Association pour la sauvegarde du Petit-Saconnex Village, et de M^{me} Catherine Demolis-Tacchini

Lors de l'audition du 26 septembre 2018, M^{me} Demolis-Tacchini rappelle que l'Association pour la sauvegarde du Petit-Saconnex Village est une association à but non lucratif qui a pour objectif de défendre les anciens jardins et leur biodiversité, les maisons d'époque, mémoire du quartier, la cohésion sociale, fruit d'un travail de longue haleine, et enfin le caractère villageois du périmètre. Ne voulant plus être victimes du développement, les habitants se sont organisés.

Dans un quartier déjà passablement densifié (grands immeubles du chemin de la Tourelle et futurs immeubles des Crêts et des Genêts), au trafic déjà trop dense, à l'air pollué par la circulation et par la proximité de l'aéroport, l'association entend défendre le périmètre situé du chemin de la Tourelle à la place du Petit-Saconnex, en passant par le chemin D'-Adolphe-Pasteur. Grâce aux anciens jardins, ce petit espace offre encore verdure, oxygène et un peu de fraîcheur aux promeneurs et aux habitants.

Un changement de zones serait une porte ouverte à des constructions de 6 à 8 étages, au bétonnage encore amplifié du quartier, à l'artificialisation des sols, à l'augmentation de la température et à l'amoindrissement de la qualité de l'air par le sacrifice d'une grande part de la végétation.

M^{me} Demolis-Tacchini relève cinq axes importants :

- En premier lieu, *le facteur écologique*. Ce sont des jardins bien arborés qui abritent ce qui reste de faune (oiseaux, insectes et hérissons), qui régénèrent l'air, car l'aéroport est à côté, qui participent à rafraîchir l'atmosphère et enfin qui représentent des couloirs verts pour les migrations. A l'heure où le climat devrait être la priorité absolue pour tous, maintenir ce poumon vert est primordial. La surface foliaire est importante pour la régénération de l'air et le désordre végétal est propice à la nidification. Les oiseaux, tout le monde le sait, sont en diminution. Ce ne sont pas les parcs souvent bruyants et trop « propre en ordre » qui pourront les accueillir, s'ils sont chassés du havre offert par ces anciens jardins.
- *Le facteur social*. La cohésion sociale qui s'est construite durant toutes ces années serait détruite, puisque les principaux acteurs en seraient chassés.
- *Le facteur humain* : certains propriétaires en sont déjà malades. L'idée de devoir détruire ce qu'ils ont patiemment construit au fil des ans est insupportable à certains et la pression subie par le service de l'urbanisme n'est pas à la hauteur de ce qui pourrait être attendu d'une démocratie.
- *Le facteur patrimonial*. La mémoire de ce quartier serait perdue et ce n'est pas le musée à la *Ballenberg* constitué de la maison de maître et des quatre maisons ouvrières qui, elles, sont gardées, qui va sauver cette mémoire. Ce n'est pas cohérent.
- Et, enfin, *le facteur des infrastructures*. Ces dernières devraient être pensées en amont du projet et non en aval. Le bus est déjà régulièrement en surcharge. Il y a aussi trop de voitures, lesquelles tournent pour trouver une place.

M^{me} Demolis-Tacchini conclut que, face à toutes ces pertes, 200 logements seront gagnés, mais que l'on peut se demander quelle sera la qualité de vie pour les habitants, qu'ils soient anciens ou nouveaux.

M. Marti communique à la commission une opposition de l'un des propriétaires.

Questions des député-e-s

M^{me} Demolis-Tacchini confirme que l'association est bien à l'origine de la pétition pour la sauvegarde du Petit-Saconnex.

Concernant le volet portant sur la cohésion sociale, M^{me} Demolis-Tacchini précise que ces acteurs sont des anciens habitants de ce village. Ce sont ceux qui habitent ce périmètre avec ces jardins bien arborés. S'ils sont chassés de chez eux, elle n'est pas sûre que les nouveaux habitants vont reprendre tout ce

qui a été fait jusqu'à présent et toute l'énergie déployée pour organiser le village. Elle ajoute qu'elle n'est pas propriétaire, mais qu'elle habite le périmètre.

A la question d'un autre député qui revient sur l'affirmation selon laquelle l'office de l'urbanisme n'est pas à la hauteur de ce qui pourrait être attendu d'une démocratie, M^{me} Demolis-Tacchini répond que, lors de concertations avec les propriétaires, l'office de l'urbanisme leur donne un crayon et leur demande de dessiner les futurs immeubles. Cela est cruel et pervers et atteint effectivement la santé de l'un des propriétaires.

M. Marti ajoute que, dans la loi actuelle, il doit y avoir une consultation de la population, des associations et des propriétaires. Cela n'a pas été fait. Il y a uniquement eu une présentation aux propriétaires en 2014.

A la question de savoir si l'opposition manifestée contre cette MZ concerne le développement, soit le fait de densifier, ou des questions d'une éventuelle indemnisation ou autre, M^{me} Demolis-Tacchini souligne que celle-ci est surtout motivée par le souhait de préserver la végétation. M. Marti complète en mentionnant que le secteur est aujourd'hui en zone 4B. Il y a des villas, des villas locatives et des petits immeubles qui ont été construits. Le souhait est de rester en zone 4B.

Un député souhaite comprendre si, tout en affirmant vouloir rester en zone 4B, ils ne s'opposent pas à l'évolution de ce quartier. Et, si tel est le cas, il demande si un projet qui préserverait en particulier la végétation serait plus acceptable. Pour M^{me} Demolis-Tacchini, des projets d'architecture peuvent s'intégrer à la végétation. Elle déplore que cela soit rarement le cas à Genève. M. Marti ajoute que, dans ce périmètre, il y a des possibilités de construire hors de la végétation. Comme ils sont en zone 4B, il y a des petits immeubles qui n'ont pas une valeur extraordinaire. Il précise que le projet de loi ne tient pas compte du fait que ce périmètre se trouve dans l'inventaire fédéral (inventaire ISOS) pour la protection de la végétation et du patrimoine. Il déplore le fait que personne n'en parle.

Une députée rappelle que M^{me} Demolis-Tacchini a mentionné habiter dans une des maisons concernées par le projet. Elle demande si M. Marti habite lui aussi dans le périmètre concerné par ce projet et si, au jour d'aujourd'hui, vu qu'il y a eu la votation municipale, les habitants qu'ils représentent sont ceux qui ont formulé une opposition. Enfin, elle demande, concernant l'aspect de la végétation, si le fait qu'il y a un projet de la Ville de Genève de place publique à la place du Petit-Saconnex, qui aujourd'hui, à part les cafés, n'est pas traitée comme un espace public, a été pris en compte et si cet élément est considéré comme un plus.

M. Marti souligne que M^{me} Demolis-Tacchini habite dans le périmètre, mais qu'elle est locataire. Lui-même n'y habite pas, mais il a ses bureaux dans le périmètre. Il habite la Ferme de Budé. Il précise que, dans le quartier, il n'y a pas que les propriétaires qui ne sont pas d'accord. En effet, il y a énormément de personnes dans le voisinage qui se préoccupent de la protection de ce quartier. Il y a une dizaine de jours a eu lieu la manifestation « la Ville est à vous » sur la promenade des Crêts. Il ressort de cet évènement qu'il y a une ambiance de village dans ce quartier que les habitants veulent protéger. Depuis 2014, l'association a été créée pour défendre le village. Il rappelle aussi l'importance des bâtiments construits fin XVIII^e et début XIX^e siècle. Au niveau du patrimoine, il est important de garder une cohérence. Il y a une dizaine d'années, la Ville de Genève avait donné un préavis négatif à un projet d'immeubles dans ce secteur-là pour préserver cette unité. C'était à l'époque de M. Ferrazino. Sur la dernière question, l'association des habitants, qui est une autre association, a travaillé avec la Ville de Genève sur l'aménagement de la place. Mais la population attend beaucoup de la place et cela ressort à chaque fois qu'il y a une séance publique d'information. Pour lui, c'est donc un plus.

A la question du député qui revient sur l'audition de M. Marti durant les travaux sur la pétition 1957, et plus particulièrement sur le fait que M. Marti avait indiqué que le site était inscrit à l'inventaire fédéral, M. Marti répond qu'il n'y a eu aucun changement, mais que cet élément a été oublié.

Concernant l'église, M. Marti mentionne qu'elle devait être démolie pour réaliser un petit immeuble et faire ainsi de l'argent. D'après les dernières explications données, si la démolition a lieu et si l'église est remplacée par un immeuble de deux ou trois étages, cela n'est pas rentable. A la question de savoir où est sont les éventuelles autorisations, M. Marti ajoute qu'il n'y a rien. Les paroissiens ne sont pas favorables. Il rappelle qu'il y a un temple protestant, une église et une mosquée. Selon lui, il serait mal vu de détruire l'église catholique.

Concernant le projet, M. Marti rappelle que, lors de la votation du 4 mars 2018, 75% des habitants des Crêts se sont opposés au projet. A Genève, tout est fait à l'envers. Il mentionne avoir pris le bus ce même jour (celui de son audition) à 13 heures qui était bondé. Le vendredi, entre 11 et 14 heures, il ne faut pas prendre le bus au Petit-Saconnex, car 2000 personnes vont à la mosquée. En outre, la Fédération de la Croix-Rouge a construit un nouveau bâtiment. Ce sont 300 personnes en plus qui arrivent et ces personnes prendront le bus. De plus, dans le périmètre, il y a plusieurs constructions qui vont amener du monde supplémentaire. Au bout de la promenade des Crêts, il y a un immeuble de deux étages qui se construit. De l'autre côté de la route de Ferney,

il y a aussi des constructions. Au niveau des transports publics, c'est la catastrophe.

2.2 Audition de la Ville de Genève

En l'absence du service d'urbanisme de la Ville de Genève, la commission d'aménagement du canton décide de procéder à l'audition de M. Pagani, en sa qualité de conseiller administratif chargé du **département des constructions et de l'aménagement**. **M^{me} Beatriz de Candolle assume alors la présidence de séance.**

M. Pagani rappelle que le canton est à l'initiative de la MZ et de l'élaboration d'un projet de PLQ. La Ville de Genève joue un rôle de facilitateur afin de réaménager la place du Petit-Saconnex. Il est heureux d'avoir entendu que les habitants y sont favorables ; cette place a été validée par la commission des travaux.

M. Pagani souligne être intervenu dans le cadre d'une médiation, car un terrain a été occupé par un jeune. En effet, une maison était vide depuis des années. Cette médiation lui a donné l'occasion de prendre contact avec des promoteurs dont l'un d'entre eux est un habitant du quartier. En fait, il y a une volonté d'une partie des habitants de faire muter ce secteur, ce d'autant plus qu'ils ont été associés à l'agrandissement du centre de la Croix-Rouge. Ils sont aussi associés au niveau du développement et de la rénovation du bâtiment qui accueille des réfugiés en ce moment (derrière le collège André-Chavanne). Ils ont donc suivi le processus et cela paraissait aller de soi que ce changement de zones soit fait. La majorité du Conseil municipal a accepté cette MZ, ce qui a donné l'occasion aux référendaires de lancer un référendum et d'avoir le résultat que tout le monde connaît, soit 60% en faveur de la MZ. La Ville de Genève avait auparavant formulé un préavis négatif à un projet porté par des propriétaires en zone 4B qui voulaient aller de l'avant vers le haut du quartier et avaient proposé un aménagement qui n'avait pas de cohérence. Cela a nécessité la MZ et le PLQ.

De manière générale, la Ville de Genève, y compris le corps électoral, est favorable à faire muter ce secteur. En ce qui concerne les parties historiques, un travail de détails a été conduit. A ce propos, les bâtiments ont été expertisés et les arbres significatifs ont été maintenus dans le projet. Le développement de la ville peut être encadré et ce projet l'encadre.

Questions des député-e-s

Concernant un projet de densification proposé en 2003 par des propriétaires et refusé et des engagements éventuels de la Ville de Genève, M. Pagani relève

que, à partir de 2007, il y a eu des oppositions de la Ville pour faire en sorte que le projet soit considéré d'ensemble. Mais avant, en 2003, il est possible que M. Ferrazino ait considéré que ces poches de verdure devaient continuer à exister, comme poumon de verdure. Mais il faut considérer que la ville, depuis, s'est développée et qu'il y a eu un changement de mentalité. Avant, ces espaces étaient considérés comme à la couronne urbaine et devaient être maintenus pour garantir une qualité de vie. Désormais, l'enjeu porte sur 200 logements. Revenant sur l'argument selon lequel le bus est plein, c'est la réalité. Par ailleurs, M. Pagani relève que la possibilité existe, sans bourrer la ville, de construire encore 5000 logements durant ces prochaines années.

À la question de savoir comment expliquer 75% d'oppositions localement, soit là où la construction devrait se faire, M. Pagani répond que, dans les années 80, il s'est battu pour lancer un référendum contre le projet d'urbanisation du triangle Rod-Soret-Soubeyran, car cela concernait des surfaces de la ville qui étaient hors de la ville. Avec toutes les complications actuelles, il y a un arbitrage qui a été fait par le Conseil municipal. Il est évident qu'il reste des gens qui sont légitimes à défendre leurs biens et leur qualité de vie. Il faut donner les conditions à la ville de se développer là où elle le peut.

M. Pagani conclut son intervention en remerciant le département pour la qualité du projet, car l'ensemble des problématiques, soit les aspects patrimoniaux, les immeubles, les arbres et y compris la hauteur des bâtiments faite en decrescendo pour permettre une harmonisation de ce secteur, ont été prises en compte.

3. Discussion de la commission d'aménagement du canton

Concernant le volet patrimonial et les discussions préalables en vue de l'élaboration d'un PLQ, une députée rappelle que le rapport sur la pétition 1957 donne des éléments de compréhension (cf. note 2).

Concernant les interrogations portant sur l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)⁴, la rapporteuse renvoie au point 4 portant sur le traitement des oppositions, et plus particulièrement au point e) *Quant au grief de l'absence de prise en compte des inventaires fédéraux* (cf. page 25 et ss) qui est clair sur cette problématique.

⁴ Cf. <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/patrimoine-culturel/patrimoine-culturel-et-monuments-historiques/isos---inventaire-federal-des-sites-construits-dimportance-natio.html>

La proposition d'auditionner la CMNS est refusée par 12 contre, 3 pour et 0 abstention.

Pour : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Contre : 12 (4 PLR, 1 EAG, 2 PDC, 3 S, 2 Ve)

Abstention : –

4. Traitement des oppositions

A la forme

Par courriers recommandés séparés, datés des 24 et 25 mai 2018, M^{me} Yolanda Lombardo et M. Salvatore Solazzo ont déclaré former opposition au présent projet de loi et au plan n° 29958-303, visé à l'article 1.

Par courrier recommandé du 25 mai 2018, Mesdames et MM. Anne-Lise et Jean-Philippe Marti, Jean-Jacques Roth, Marie-Catherine Séchaud, Philippe Demolis et Helmut Baer, représentés par Mes Paul Hanna et Yannick Fernandez, ont également déclaré former opposition à ce projet de loi.

Enfin, par diverses lettres recommandées séparées, au contenu similaire, dont les dates s'échelonnent entre le 15 et le 23 mai 2018, Mesdames et MM. Catherine Berberat, Latifa Amine Saint-Roch, Jacqueline-Mari De Buyst, Barbara Huneke Logan, Margot Duboule, Emile Pettinaroli, Timothy Browse, Khadija Muntasser, Lutfia Muntasser, Amparo Portas, Ann-Helen Johnsen, André Plassard, Carmen et André Delacombaz, Pascale et Cyrille Du Pasquier, Denise et Abdelkader Bouazria, Neptune Ingwersen et Famille, Vitor Marante, Natalia Lebakina et Guennadi Lebakine, Hélène Lebakina, Sally et Mario Ottone, Minouche Severis-Bayat, Ani et Alexander Selian, Audrey Selian, Jürgen von Muralt, Alicia Selian, Claire et François Regad, Seta Sarlot et Sogomon Setyan, Claudine Vauthier, Michel Philippin, Stephanie et Giuseppe Benagiano, Irène Sohrabi, Golnaz Sohrabi Li, Chohreh et Mohsen Sohrabi et la famille Binsfeld Renquin ont formé opposition à ce projet de loi.

Conformément à l'art. 16 al. 6 LaLAT⁵, 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.

⁵ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

En vertu de l'art. 60 al. 1 let. e LPA⁶, ont en outre qualité pour recourir les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT⁷ 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 au 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 administrés.

L'intérêt digne de protection doit être personnel et peut être juridique ou de fait. 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 populaire⁸. 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'établir⁹ et ¹⁰.

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° 29958-303, 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

⁶ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

⁷ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

⁸ ATF 124 II 293, consid. 3b, p. 304 ; ATF 121 II 39, consid. 2c/aa, p. 43 ; ATF 171 consid. 2b, p. 174 ; ATF 120 Ib 48, consid. 2a, p. 379, consid. 4b, p. 386 et les arrêts cités

⁹ ATF 120 Ib 431, consid. 1, p. 433 ; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

¹⁰ Cf. ATF 1P.70/2005, du 22.04.2005, consid. 3.2

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 intérêts¹¹.

Selon la jurisprudence, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹². 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'exploitation¹³. A notamment qualité pour agir au sens de l'ancien art. 103 let. a OJF¹⁴ (devenu art. 89 al. 1 let. c LTF¹⁵) celui qui habite à proximité d'une installation, source de nuisances sonores, troublant sa tranquillité¹⁶.

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 supplémentaire¹⁷. 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 m¹⁸, de 70 m¹⁹, ou de 120 m²⁰. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 m²¹, respectivement de 200 m²² et de 150 m²³. 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 litigieuse²⁴. Cette question dépend avant tout d'une appréciation

¹¹ ATA/426/2000, du 27.06.2000, consid. 2b ; ATA/176/1998, du 31.03.1998

¹² ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

¹³ Ibidem

¹⁴ Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (RS 173.110 ; ci-après OJF)

¹⁵ Loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

¹⁶ ATF 119 Ib 179, consid. 1c p. 183

¹⁷ ATA/395/1997, N. K. du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

¹⁸ ATF 1P.643/1989, du 4.10.1990

¹⁹ ATF 1A.107/1988, du 12.07.1989

²⁰ ATF 116 Ib 321, consid. 2

²¹ ATF 111 Ib 159

²² ZBI 85/1984, p. 378

²³ ATF 112 Ia 119

²⁴ Cf. ATF 126 II 300, consid. 1c p. 302 ; ATF 124 II 293, consid. 3a p.303

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 voisin²⁵. 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 distances²⁶ et ²⁷. 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 construits²⁸.

S'agissant enfin de la qualité pour agir des voisins, il est constant que la grande majorité des opposants (30 actes d'opposition sur 36 reçus) est propriétaire ou locataire d'une parcelle située dans un rayon de 250 m autour du périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi querellé. La qualité pour agir de ces personnes ne fait ainsi pas de doute, à savoir Mesdames et MM. Yolanda Lombardo, Salvatore Solazzo, Anne-Lise et Jean-Philippe Marti, Jean-Jacques Roth, Marie-Catherine Séchaud, Philippe Demolis, Helmut Baer, Catherine Berberat, Latifa Amine Saint-Roch, Jacqueline-Marie De Buyst, Barbara Huneke Logan, Margot Duboule, Emile Pettinaroli, Timothy Browse, Khadija Muntasser, Lutfia Muntasser, Amparo Portas, André Plassard, Carmen et André Delacombaz, Pascale et Cyrille Du Pasquier, Denise et Abdelkader Bouazria, Neptune Ingwersen et Famille, Vitor Marante, Natalia Lebakina et Guennadi Lebakine, Hélène Lebakina, Sally et Mario Ottone, Minouche Severis-Bayat, Ani et Alexander Selian, Audrey Selian, Jürgen von Muralt, Alicia Selian, Claire et François Regad, Claudine Vauthier, Michel Philippin et la famille Binsfeld Renquin.

La qualité pour agir pourrait éventuellement être reconnue aux opposants propriétaires ou locataires des parcelles situées dans un rayon de 251 à 500 m, à savoir Mesdames et MM. Ann-Helen Johnsen, Seta Sarlot et Sogomon Setyan, Irène Sohrabi, Golnaz Sohrabi Li, Chohreh et Mohsen Sohrabi, sous réserve d'une démonstration des atteintes particulières du fait de l'adoption du

²⁵ ATF 1A.86/2001, du 21.05.02, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ; ATF 121 II 171, consid. 2c p. 176 ; ATF 120 Ib 379, consid. 4c p. 387 et les références citées

²⁶ Cf. ATF 124 II 293, consid. 3a p. 303 ; ATF 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

²⁷ ATA/395/1997, du 24.06.1997 ; ATA T., du 29.03.1993

²⁸ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA/492/2000, du 14.08.2000, consid. 3b

projet de loi querellé. Cette question peut cependant rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée quant au fond.

S'agissant de Madame et M. Stéphanie et Giuseppe Benagiano, ils sont propriétaires d'une parcelle située à une distance de 500 m du périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, de sorte qu'ils ne disposent a priori pas de la qualité pour agir. Cette question peut également rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée quant au fond.

A la forme toujours, il sied encore de préciser que l'autorité de céans estime disposer de tous les éléments nécessaires pour statuer en connaissance de cause, sans devoir procéder à des mesures d'instruction supplémentaires, en particulier un transport sur place, au sens de l'art. 37 let. c LPA.

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

Pour le surplus, les oppositions ont été déposées en temps utile.

Au fond

A) *Considérations générales*

a) Conformité à la planification directrice

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

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

La fiche A02 du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 intitulée « *poursuivre la densification de la couronne urbaine* » préconise de poursuivre la densification différenciée de la couronne urbaine en réalisant les potentiels restants qui sont bien desservis par les transports publics et ayant un niveau d'équipement suffisant, « *en déclassant, en cas de besoin, en zone de développement 2 ou 3 des secteurs situés en zones ordinaires 4A, 4B ou 4BP ou de développement 4A, 4B ou 4BP* ». La carte annexe n° 1 au PDCn 2030 identifie le secteur du Petit-Saconnex comme propice à faire l'objet d'une

densité modérée à intermédiaire = ID 1 à 1,8, impliquant un IUS de 1,2 au minimum.

Par ailleurs, la situation sur le marché du logement est toujours aussi tendue : en 2018, 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 2018 est de 1 222. En d'autres termes, après s'être élevé à 1,58% en 1998, le taux de vacance n'atteint plus que 0,53% en juin 2018, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

C'est la raison pour laquelle le PDCn 2030, qui a force obligatoire pour les autorités en vertu de l'art. 9 al. 1 LAT et 5 al. 6 LaLAT, a notamment pour objectif la construction de 50 000 logements d'ici 2030²⁹. Il préconise ainsi, au chiffre 1 de son concept de l'aménagement cantonal, intitulé « *mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins en logement* », d' » *anticipe[r] le développement démographique en mettant à disposition les surfaces nécessaires pour détendre le marché du logement et être en mesure d'accueillir jusqu'à 100 000 habitants supplémentaires sur le territoire du canton, de façon à permettre une mise en œuvre effective des objectifs de planification* »³⁰.

La fiche n° U1 d'avril 2013 du monitoring du précédent PDCn 2015, relative aux logements et à la population, mettait 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 0,53% en juin 2018.

Quant au Plan directeur communal (ci-après PDCom) de la Ville de Genève, adopté par le Conseil municipal le 16 septembre 2009 et approuvé par

²⁹ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, p. 4

³⁰ Ibidem, p. 5

le Conseil d'Etat le 14 octobre de la même année, sa carte relative au développement urbain répertorie le périmètre concerné par le projet loi discuté parmi les « *développements d'opérations en cours et à planifier pour compléter le tissu urbain* ».

Le périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi discuté est l'un des derniers en Ville de Genève situé en zone 4B, entouré par de la zone 3 et de la zone de développement 3, à proximité directe des transports publics et d'infrastructures scolaires. C'est à ce titre qu'il a été identifié tant par le PDCn 2030 que par le PDCom de la Ville de Genève comme périmètre à urbaniser, participant ainsi à la stratégie de densification par modification de zones. L'objectif général d'une utilisation judicieuse du sol, notamment le principe général de la LAT qui demande d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT), en maintenant une qualité de l'habitat appropriée, est davantage atteint par la zone de développement 3, qui ont des indices de densité (ci-après ID) minimum de 1,8 et des IUS minimum de 1,2 tandis qu'en zone de développement 4B par exemple, les ID et IUS minimum sont moins dense, avec du 1 et respectivement du 0,8, comme l'indique l'introduction au schéma directeur, en page 42.

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 buts de densification retenus par l'objectif n° 1 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2030, qui vise à « *mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins de logement* » et tend à « *une densification prononcée et différenciée des zones à bâtir afin de garantir leur utilisation optimale* ». Cet objectif est d'autant plus important lorsque le secteur considéré s'avère apte à concrétiser la volonté du PDCn 2030 de créer une nouvelle centralité de forte densité autour du pôle d'échange de transports collectifs.

L'adoption du plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi discuté s'inscrit dès lors pleinement dans les objectifs fixés tant par le PDCn 2030 que le PDCom de la Ville de Genève, et est dès lors parfaitement conforme à ceux-ci.

A cela s'ajoute que le corps électoral de la Ville de Genève s'est prononcé favorablement à 60,06% sur ce projet de modification des limites de zones lors de la votation communale du 4 mars 2018, portant sur la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève, du 17 mai 2017, approuvant le projet de modification des limites de zones n° 29958-303, suite au référendum déposé par l'Association pour la sauvegarde du Petit-Saconnex Village³¹. A ce propos,

³¹ <https://www.ge.ch/votations/20180304/communal/21/02/pourcent/>

le seul bureau de vote de la Ville de Genève à avoir refusé cette délibération est celui du quartier des Crêts. Cet élément ne saurait donc être pertinent pour amener l'autorité de céans à refuser de prendre en compte l'avis de la majorité.

b) *Nature juridique du plan d'affectation du sol visé à l'art. 1 du projet de loi*

La délivrance d'une autorisation de construire en zone de développement est en principe assujettie à l'obligation préalable d'établissement et d'adoption d'un plan localisé de quartier (ci-après PLQ), garant de la qualité de l'urbanisation à venir.

A cet égard, il convient de distinguer le plan querellé, qui est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT, du PLQ, qui est un plan d'affectation spécial, au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT. Un tel plan de modification des limites de zones n'est pas constitutif d'un plan d'aménagement de détail, tel qu'un PLQ, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, le volume et la destination des constructions, l'accès, les équipements, etc.) ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade³².

Ainsi, ce n'est pas le plan de modification des limites de zones régissant un secteur donné mais le ou les futur(s) PLQ appelés à en découler qui fixeront des éléments de détails, tels que l'implantation, le gabarit, la destination des bâtiments, etc. Toutes les allégations qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus uniquement dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevants et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure³³, cette dernière ayant uniquement pour objet l'examen du bien-fondé de la modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même.

Au stade de la modification des limites de zones querellée, force est de constater que l'ensemble des services consultés, tant la direction de la planification cantonale, que la commission d'urbanisme et le service des monuments et des sites (ci-après SMS) notamment, ont tous préavisé favorablement, respectivement favorablement sous conditions, ce projet.

³² ATA/495/2018, du 22.05.2018, consid. 10b ; ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5, p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

³³ Cf. notamment ATA/114/2013, du 14.02.2013

B) Réponses à l'argumentation des opposants

- a) *Quant aux gabarits, aux nuisances liées au bruit et au trafic automobile, à la perte d'ensoleillement et à la diminution de la qualité de vie*

Les opposants allèguent que la création d'une zone de développement 3 permettrait de construire des gabarits beaucoup trop hauts. De même, ils avancent des affirmations toutes générales selon lesquelles l'adoption de la modification des limites de zones querellée péjorerait leur situation en matière de bruit, de trafic automobile, de pollution, d'ensoleillement et de qualité de vie.

Comme il a été plus avant exposé, le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un plan d'aménagement de détail, tel qu'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation, volume et destination des bâtiments, accès, équipements etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade³⁴.

Ainsi que la chambre administrative de la Cour de justice vient de le rappeler dans un récent arrêt, *« les arguments relatifs à la mauvaise intégration du quartier projeté dans l'environnement construit ne pourront être invoqués, le cas échéant, que dans le cadre d'une procédure de recours contre le(s) projet(s) de PLQ qui concrétiseront les objectifs de la zone, ainsi que lorsque des autorisations de construire seront sollicitées³⁵. A ce stade, rien ne permet de retenir que la modification des limites de zones litigieuse violerait les dispositions et principes de l'aménagement du territoire »³⁶.*

Un tel plan ne préjuge en rien les questions de trafic, de protection de l'air et autres éléments de détails qui devront être examinées dans le cadre des solutions d'aménagement tel qu'un PLQ, envisagées par les projets concrets qui feront l'objet des autorisations de construire qui en découleront et qui seront appelés à matérialiser les objectifs de cette zone³⁷.

Dans un arrêt relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif avait été amené à préciser que *« 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*

³⁴ ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

³⁵ C'est nous qui soulignons

³⁶ ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 11

³⁷ ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 22

*planification générale avec l'aménagement du site*³⁸. 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 »³⁹. Ces considérations sont applicables *mutatis mutandis* au présent cas d'espèce.

Ce n'est pas le présent projet de plan de zone visé à l'art. 1 du projet de loi discuté, qui ne contient aucune planification de détail, mais le ou les futur(s) PLQ qui fixeront l'implantation, le gabarit, la destination des bâtiments, etc., tous ces aspects n'étant pas encore arrêtés à ce stade. C'est dire que tous les allégations soulevées par les opposants, 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 ici et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure⁴⁰, cette dernière ayant uniquement pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux.

Au surplus, la commission d'urbanisme a délivré un préavis favorable au présent projet de modification des limites de zones. Les opposants n'avancent aucun argument suffisamment pertinent pour remettre en cause le préavis rendu par la commission d'urbanisme, composée de spécialistes en la matière, ainsi que par les autres services et instances spécialisées concernées, tous favorables à ce projet.

Compte tenu de ce qui précède, les griefs des opposants sont infondés et doivent être rejetés.

b) Quant aux prétendues atteintes à l'environnement

Les opposants affirment que le projet de modification des limites de zones litigieux porterait atteinte à l'environnement, et ne serait notamment pas compatible avec les exigences prévues par la LFaune⁴¹ et la LBio⁴². En effet, les diverses espèces aviaires et botaniques protégées, présentes au sein du périmètre, seraient menacées en raison de la réalisation d'immeubles selon la zone de développement 3, permettant la « *construction d'immeubles plus denses que les règles de la zone 4B ne le permettraient* ».

Dans le cadre d'une politique de densification de la zone à bâtir et de création et de mise en œuvre des zones de développement, l'on doit s'attendre

³⁸ C'est nous qui soulignons

³⁹ ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5

⁴⁰ Cf. notamment ATA/114/2013, du 14.02.2013

⁴¹ Loi sur la faune, du 7 octobre 1993 (RSG M 5 05 ; ci-après LFaune)

⁴² Loi sur la biodiversité, du 14 septembre 2012 (RSG M 5 15 ; ci-après LBio)

à ce que les secteurs concernés subissent une mutation susceptible d'entraîner des conséquences pour l'environnement.

La modification de zone querellée a fait l'objet d'un préavis favorable avec souhaits de la direction générale de l'agriculture et de la nature (ci-après DGAN). Ainsi, la présence d'espèces aviaires protégés sur le site et d'une espèce botanique protégée en limite de site devra être prise en compte au stade de la planification ultérieure. De même, plusieurs arbres ou groupes d'arbres devront être maintenus.

Force est de constater que les opposants n'avancent pas d'arguments objectifs et suffisamment pertinents pour amener l'autorité de céans à s'écarter du préavis de cette instance spécialisée.

Dans tous les cas, il convient de rappeler, encore une fois, que le plan querellé est un plan d'affectation général qui n'est pas constitutif ni d'un PLQ, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁴³.

Précisément, la question de la végétation à sauvegarder et à planter est liée à cette planification de détail et sera approfondie en relation avec le ou les PLQ qui seront adoptés conformément au projet de loi litigieux. Son évocation au stade de la présente modification de zones est dès lors prématurée, à moins que des éléments ne fassent apparaître *prima facie* que les problèmes en la matière seraient tels qu'aucune des précautions d'usage qui seront précisées dans les autorisations de construire ou les PLQ ne pourront résoudre cette question, ce qui n'est pas le cas.

Compte tenu de ce qui précède, le grief des opposants est infondé et doit être rejeté.

c) *Quant au grief d'une violation du principe de la garantie de la propriété*

M^{me} Yolanda Lombardo invoque spécifiquement une violation du principe de la garantie constitutionnelle de la propriété, et plus précisément, une violation du principe de proportionnalité.

Selon l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. L'art. 26 al. 2 Cst. pose le principe de la pleine indemnisation en cas d'expropriation ou de mesure équivalente. Dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire : celui de conserver sa

⁴³ ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

propriété, d'en jouir et de l'aliéner⁴⁴. Cette garantie n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier principe se compose ainsi des règles d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public⁴⁵.

L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque les interdictions ou prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination⁴⁶. Ne constitue en revanche pas une atteinte grave la simple réduction des possibilités de construire⁴⁷.

En l'espèce, l'opposante ne conteste pas l'existence d'une base légale suffisante, ni l'intérêt public poursuivi par le présent projet de loi.

S'agissant des règles de l'aptitude et de la nécessité, l'opposante objecte l'absence de « *projet concret* » et estime que « *d'autres parcelles non construites et non habitées sises sur un autre périmètre du canton de Genève pourraient parfaitement convenir pour l'implantation du projet envisagé et pour lesquelles aucune modification de zones, suivie d'une éventuelle et hypothétique expropriation, ne serait nécessaire* ».

A cet égard, il convient de souligner que le projet de loi de modification des limites de zones querellé ne contient pas de clause « expropriant », au sens juridique du terme, les terrains objets de la modification de zones. Seul le Conseil d'Etat est habilité à décréter, le cas échéant, l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution du travail ou de l'ouvrage projeté, pour autant que l'utilité publique ait préalablement été constatée par le Grand Conseil (art. 26 LEX-GE⁴⁸). Or, le projet de loi querellé ne prévoit aucune clause d'utilité publique. Dans tous les cas, comme expliqué ci-dessus, la présente procédure a pour seul objet de contrôler la conformité

⁴⁴ Cf. ATF 131 I 333, consid. 3.1 p. 338

⁴⁵ ATF 140 I 218, consid. 6.7.1

⁴⁶ ATF 140 I 168, consid. 4, p. 170

⁴⁷ ATF 115 Ia 363, consid. 2a, p. 365 ; ATF 1C_292/2016, du 26.02.2017, consid. 4.1

⁴⁸ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (RSG L 7 05 ; ci-après LEX-GE)

d'une mesure d'aménagement particulière au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Ainsi, le grief relatif à l'expropriation en tant que telle est irrelevante dans le cadre de la présente procédure comme a eu l'occasion de le rappeler le Tribunal fédéral dans un récent arrêt⁴⁹. La conclusion subsidiaire prise par l'opposante tendant à lui « *donner acte de ce qu'elle réserve ses droits relativement à une indemnité en cas de dommage ou d'expropriation* » ne saurait être suivie pour les raisons évoquées ci-avant.

Ainsi, il apparaît que la mesure consistant à créer une zone de développement 3 est apte à atteindre l'intérêt public légitime poursuivi, c'est dire la densification d'un secteur déjà bâti, contribuant à une utilisation optimale du sol. De même, on ne voit pas qu'une mesure moins incisive aboutisse au même résultat. En effet, le périmètre faisant l'objet du présent projet de modification des limites de zones, à l'intérieur duquel est sise la parcelle n° 4309, propriété de l'opposante, constitue l'un des derniers périmètres en Ville de Genève située en zone 4B et entouré par de la zone 3 et de la zone de développement 3, à proximité directe des transports publics et d'infrastructures scolaires. C'est à ce titre qu'il a été identifié tant par le PDCn 2030 que par le PDCom de la Ville de Genève comme périmètre à urbaniser, participant ainsi à la stratégie de densification par modification de zones.

S'agissant de la proportionnalité au sens étroit de la mesure querellée, l'opposante fait valoir son intérêt privé et lui fait grief de ne pas mettre notamment « *en balance sa vie et celle de sa famille, son activité professionnelle, son bien-être* » dont les conséquences d'un déménagement seraient « *catastrophiques* ».

Cet intérêt privé ne saurait cependant l'emporter sur l'intérêt public évident d'une densification par modification de zones du périmètre faisant l'objet du plan n° 29958-303, visé à l'art. 1 du projet de loi discuté, permettant à terme la réalisation d'environ 200 logements, dont le canton a cruellement besoin en cette période de pénurie.

L'opposante n'avance pas d'arguments objectifs et suffisamment pertinents pour accréditer l'idée selon laquelle cette mesure lui porterait un préjudice particulier, portant une atteinte disproportionnée à son droit de propriété, lequel n'est dans son essence même pas touché par ce projet.

Force est de constater que la création d'une zone de développement 3 apparaît dès lors comme une mesure parfaitement adéquate et proportionnée pour parvenir au but recherché.

⁴⁹ ATF 1C_659/2013, du 4.04.2014, consid. 3.1 et 3.2

Par conséquent, le grief de l'opposante est mal fondé et doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

d) *Quant au grief d'une prétendue assurance donnée excluant un déclassement*

M. Salvatore Solazzo allègue spécifiquement que le projet de loi en cause porterait gravement atteinte à son droit de propriété dans la mesure où d'importants travaux de rénovation de sa maison ont été effectués après qu'il lui a été certifié, par écrit, que « *jamais elle ne ferait l'objet de convoitise de la Ville et qu'elle ne serait jamais rasée* ». Ainsi, un « *déclassement* » lui ferait « *perdre un patrimoine créé à la sueur de son front et sans la moindre aide sociale* ».

De manière générale, un propriétaire ne dispose pas d'un droit au maintien du régime des zones auquel est assujettie sa parcelle, ce qui serait contraire à l'art. 21 al. 2 LAT qui impose à l'autorité responsable de la planification de réexaminer et si nécessaire d'adapter les plans d'affectation du sol en cas de modification notables des circonstances. En droit genevois, la création et, en vertu du parallélisme des formes, la modification ou la suppression d'une zone de développement relève de l'autorité législative. Or, il est patent que l'autorité de céans n'a pas formulé de telle promesse à l'égard de l'opposant. Quant à d'éventuels engagements pris par le Conseil d'Etat, ils ne seraient pas propres à lier le Grand Conseil, ainsi que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le préciser⁵⁰. Il en irait bien sûr de même d'une éventuelle promesse donnée par un membre du Conseil administratif de la commune concernée, en l'espèce la Ville de Genève, ou un fonctionnaire.

C'est dire que les prétendues assurances invoquées par l'opposant ne sauraient faire obstacle à la mise en œuvre du PDCn 2030, lequel prévoit pour ce périmètre de « *poursuivre la densification différenciée de la couronne urbaine en réalisant les potentiels restants qui sont bien desservis par les transports publics et ayant un niveau d'équipement suffisant* », ainsi que du PDCom de la Ville de Genève et de sa carte relative au développement urbain, qui le répertorie dans les « *développements d'opérations en cours et à planifier pour compléter le tissu urbain* ».

Par conséquent, ce grief est mal fondé et doit être rejeté.

Au demeurant, l'incorporation d'un terrain en zone de développement n'implique pas en soi la démolition du ou des bâtiments, constructions et aménagements qui s'y trouvent, dont la valeur intrinsèque est prise en compte et vient s'ajouter au prix du terrain concerné, ainsi que le précise la pratique

⁵⁰ ATF 1P497/1998 et 1P.273/1989, du 26.01.1990, consid. 2b

administrative de l'office du logement mettant en œuvre l'art. 5 al. 1 et 2 LGZD⁵¹. Elle ne préjuge pas de l'image de développement qui sera finalement retenue par les étapes ultérieures, à l'issue de procédures dans le cadre desquelles l'opposant aura la possibilité de s'exprimer et faire valoir ses intérêts.

e) *Quant au grief de l'absence de prise en compte des inventaires fédéraux*

Mesdames et MM. Annelise et Jean-Philippe Marti, Jean-Jacques Roth, Marie-Catherine Séchaud, Philippe Demolis et Helmut Baer, représentés par Mes Paul Hanna et Yannick Fernandez, allèguent spécifiquement que le projet de loi querellé ignorerait les aspects de protection du patrimoine liés au recensement de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ci-après ISOS) et de l'inventaire fédéral des voies de communication historique (ci-après IVS), et ne prendrait pas en compte les objets qui y sont répertoriés, à savoir « *le noyau ancien du Petit-Saconnex* » ainsi que le « *chemin Dr-Adolphe-Pasteur, scindant en deux le périmètre visé par le projet de loi* ».

Aux termes de l'art. 6 LPN⁵², l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Cette protection ne souffre aucune exception lorsqu'elle intervient dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche fédérale, au sens de l'art. 2 LPN⁵³. Lorsqu'il n'est, comme en l'espèce, pas question de l'exécution d'une telle tâche, la protection des objets inventoriés est concrétisée par le droit cantonal conformément à l'art. 78 al. 1 Cst., qui stipule que « *la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons* »^{54 et 55}. L'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce – y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales –, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral⁵⁶. Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but

⁵¹ https://www.ge.ch/logement/pdf/PA_SI_001_03.pdf, p. 3

⁵² Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1^{er} juillet 1966 (RS 451 ; ci-après LPN)

⁵³ ATF 1C_488/2015, du 24.08.2016, consid. 4.3

⁵⁴ Cf. ATF 135 II 209, consid. 2.1 p. 212 ss ; ATF 1C_488/2015, du 24.08.2016, consid. 4.3

⁵⁵ ATF 1C_226/2016, du 28.06.2017, consid. 4.3

⁵⁶ Thierry Largey, La protection du patrimoine, in RDAF, 2012, p. 295

assigné à sa protection ; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent⁵⁷ et ⁵⁸.

La question juridique qui se pose ici est celle de savoir si le fait que le périmètre concerné par le plan de modification des limites de zones, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, se situe dans un quartier figurant à l'ISOS et comporte un chemin simplement mentionné dans la fiche GE 413.1 relative à l'IVS a été pris en considération dans la pesée des intérêts opérée par les services compétents consultés.

En l'espèce, Genève, considérée en tant que ville, figure sur la liste des sites d'importance nationale de l'ISOS, selon l'annexe à l'OISOS⁵⁹. Il ressort du descriptif de l'ISOS relatif à la Ville de Genève, datant de 1983-1984, que le périmètre concerné par le projet de modification des limites de zones discuté se situe au sein de l'emprise du Petit-Saconnex, qui porte le n° 0.0.297.

Seuls deux objets situés au sein de l'emprise n° 0.0.297 bénéficient d'un objectif de sauvegarde prioritaire « A », préconisant la sauvegarde de la substance (conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres). Il s'agit de l'école et de la mairie du Petit-Saconnex (n° 0.0.295) et du temple du Petit-Saconnex (n° 0.0.296).

Ainsi, les parcelles comprises à l'intérieur du périmètre concerné par le plan de modification des limites de zones, visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux, ne comportent pas d'objets désignés comme à protéger par l'ISOS.

Il en va de même de la partie du chemin Dr.-Adolphe-Pasteur qui scinde en deux le périmètre de ce plan. Ce chemin est certes mentionné dans la fiche GE 413.1 relative à l'IVS, comme débouchant « *sur le noyau historique du Petit-Saconnex* » et « *encore fortement marqué par les anciens murs de délimitation des propriétés attenantes* ». Cependant, seule une partie de ce chemin est désignée comme objet à protéger, à l'exclusion du tronçon compris dans le périmètre de la modification des limites de zones litigieuse, qui ne relève pas du tracé protégé.

A l'échelle cantonale, le périmètre visé par la présente modification des limites de zones est compris à l'intérieur du périmètre, plus élargi, ayant fait l'objet d'un recensement du patrimoine architectural et des sites du canton de Genève secteur Moïse-Duboule – Tourelle – Dr Adolphe-Pasteur – Crêts, plan n° 30000B, daté du mois de février 2015, et préavisé par la commission des

⁵⁷ Largey, op. cit., p. 292 ; Jörg Leimbacher, Commentaire LPN, ad art. 6 LPN, n. 5 ss

⁵⁸ ATF 1C_226/2016, du 28.06.2017, consid. 4.3

⁵⁹ Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, du 9 septembre 1981 (RS 45.12 ; ci-après OISOS)

monuments, de la nature et des sites (ci-après CMNS) le 25 novembre 2015, et mis à jour en janvier 2016.

Selon ce recensement, les deux groupes de maisons jumelles, la maison de style Heimatstil située au 10, chemin des Crêts, ainsi que le noyau villageois, situés au sein de ce périmètre élargi visé par le plan n° 30000B, ne sont pas concernés par le présent déclassement et restent en zone 4B, car ils sont évalués comme « *intéressants* ». Ils sont appelés à faire partie d'un plan de site qui reste à élaborer.

Seuls les deux bâtiments situés sur la parcelle n° 1922, concernée par la présente procédure de modification des limites de zones et située au sein du périmètre concerné par le plan n° 30000B, font partie de l'ensemble du 19^e et XX^e siècle visé par l'art. 89 LCI⁶⁰, d'après le recensement du patrimoine architectural et des sites. Les autres bâtiments situés au sein du périmètre du plan n° 29958-303, visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux, sont considérés comme monuments et bâtiments d'intérêt secondaire et ne font l'objet d'aucune mesure de protection.

Cependant, il sied d'observer que le plan de modification de zones discuté ne comporte en lui-même aucune atteinte particulière à ces objets. En effet, il convient de rappeler, une fois de plus, que le plan querellé est un plan d'affectation général qui n'est pas constitutif ni d'un PLQ, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁶¹.

Le cas d'espèce est donc fort différent de ceux discutés par les tribunaux dans différentes affaires genevoises, qui concernaient une autorisation préalable de construire⁶² ou encore un PLQ⁶³.

C'est dire que le grief soulevé par les opposants ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans les projets de PLQ et d'autorisation de construire appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevants et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure, qui a pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification

⁶⁰ Loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 4 05 ; ci-après LCI)

⁶¹ ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

⁶² ATF 1C_226/2016, du 28.06.2017

⁶³ ATA/438/2006, du 31.08.2006

des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même.

En l'état, le SMS a émis, le 11 octobre 2016, un préavis favorable au projet de loi de modification des limites de zone querellé, à la condition que « *soit entreprise l'étude d'un plan de site sur l'ensemble du périmètre recensé pour permettre d'établir les continuités entre ce qui reste du vieux ville du petit-Saconnex et les constructions de la fin du 19^e et XX^e siècle* ». De même, « *le projet de densification qui découlera de la modification de zones doit inclure des mesures de protection et intégrer la transition spatiale qu'offre le secteur entre l'ancien noyau villageois et l'ensemble de La Tourelle, vaste opération d'urbanisation réalisée entre 1964 et 1970* ». Il est vrai que ce préavis ne mentionne pas le fait que le périmètre du projet de plan querellé figurant dans les inventaires fédéraux ISOS et IVS, si bien qu'il ne ressort pas explicitement de ce préavis que cet élément ait été pris en compte. Consulté à ce propos suite à la présente procédure, le SMS a toutefois indiqué, dans un préavis complémentaire, à toutes fins utiles, que tel avait bien été le cas.

L'exposé des motifs du projet de loi discuté ne manque par ailleurs pas d'indiquer que, dans une étape ultérieure, un PLQ valant pour partie plan de site devrait d'ailleurs être élaboré, permettant la prise en compte des caractéristiques architecturales et historiques du quartier sises hors du périmètre du plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi querellé.

Les opposants n'avancent pas d'arguments suffisamment objectifs et pertinents pour amener l'autorité de céans à s'écarter de l'avis de ce service, composé de spécialistes en la matière.

Infondé, ce grief doit dès lors être rejeté.

f) Quant à la prétendue inopportunité d'une zone de développement 3

Certains opposants allèguent encore qu'il serait tout simplement inopportun de prévoir une zone de développement 3. L'un des opposant expose même que l'Etat de Genève devrait « *cesser de nous importuner avec ce déclassement qui ne résoudrait en rien la crise du logement et mettrait directement notre futur et notre sécurité financière en péril* ».

En l'espèce, ce plan de modification des limites de zones, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, est conforme tant au PDCn 2030 qu'au PDCom de la Ville de Genève, ainsi qu'il a été exposé dans les considérations qui précèdent.

Au vu de ce qui précède, les opposants ne démontrent pas en quoi la création d'une zone de développement 3, permettant de réaliser à terme environ 200 logements, ne serait pas opportun, d'autant plus en cette période de pénurie de logements, où la mise en valeur des zones de développement est un objectif d'intérêt public absolument prioritaire, même si cela peut entraîner

certains inconvénients pour les personnes résidant dans ou à proximité du périmètre en cause, ce qui n'est pas démontré ici.

Infondés, ces griefs doivent donc être rejetés.

g) *Quant à une prétendue perte de valeur des biens-fonds concernés*

Enfin, certains opposants avancent, de manière toute générale, que ce changement de zone dévaluerait fortement leurs propriétés.

D'emblée, il sied de relever que la grande majorité des terrains propriété des opposants se situe hors du périmètre concerné par le plan visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux. Leurs biens-fonds ne sont donc pas concernés par la présente modification des limites de zones et ne sauraient être « dévalué(s) ».

Sur le fond, ces opposants perdent de vue que cette question est exorbitante à la présente procédure, qui a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement et non pas d'examiner les questions liées à d'éventuelles dépréciations financières consécutives à l'adoption d'un tel projet, qui ne sont d'ailleurs aucunement démontrées en l'espèce. Bien au contraire, une telle perte n'est nullement établie, dès lors que la modification de zone litigieuse, loin de restreindre les possibilités de bâtir des terrains concernés, les étend notablement en doublant l'indice d'utilisation du sol minimal qui leur est en principe applicable (IUS > 0.6 pour une zone 4B et IUS > 1.2 pour une zone de développement 3), ce qui ne va pas dans le sens d'une diminution de valeur des terrains concernés.

C'est dire que cette question est en tout état irrelevante dans le cadre de la présente procédure et n'a donc pas à être examinée ici⁶⁴.

Au demeurant, il y a peut-être encore lieu de rappeler que, de jurisprudence constante, des restrictions à la garantie de la propriété sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient justifiées par un intérêt public suffisant et qu'elles respectent le principe de proportionnalité⁶⁵. Toutes ces conditions sont réunies. Dès lors, une éventuelle atteinte à la garantie de la propriété, si elle était avérée, serait admissible⁶⁶.

En tout état, infondé, ce grief doit être rejeté.

En définitive, les importants objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi discuté doivent l'emporter sur les intérêts purement privés des

⁶⁴ ATF 1P.497/1998 du 26.01.1990, consid. 4, p. 11

⁶⁵ ATA/174/2001, du 13.03.2001

⁶⁶ ATA/352/2005, du 24.05.2005, consid. 21, confirmé par ATF 1P.403/2005, du 25.09.2005

opposants, lesquels n'apparaissent pas véritablement lésés par ce projet de loi et ne démontrent pas le contraire à satisfaction de droit.

Il résulte de ce qui précède que les oppositions formulées à l'encontre du projet de loi litigieux sont infondées et doivent être rejetées, dans la mesure où elles sont recevables.

5. Délibération

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12316. **L'entrée en matière est acceptée par 12 voix pour, 3 contre et 0 abstention.**

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Contre : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Abstentions : –

Vote en deuxième débat

Le président met aux voix :

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

Art. 1 Approbation du plan : *pas d'opposition, adopté*

Art. 2 Degrés de sensibilité : *pas d'opposition, adopté*

Art. 3 Dépôt : *pas d'opposition, adopté*

Une députée PLR propose un amendement, soit l'ajout d'un article sur les Oppositions. Cet amendement est accepté par 12 voix pour, 3 contre et 0 abstention.

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Contre : 3 (2 MCG et 1 UDC)

Abstention : –

Cet amendement adopté devient l'art. 3 Oppositions et l'art. 3 Dépôt devient l'art. 4.

Vote en troisième débat

Le président met aux voix le PL 12316 dans son ensemble et ainsi amendé.

Le PL 12316 est adopté par 12 voix pour, 3 contre et 0 abstention.

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Contre : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Abstention : –

Projet de loi (12316-A)

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Genève
– section Petit-Saconnex (création d'une zone de développement 3 au
lieu-dit « Les Crêts »)**

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

Art. 1 Approbation du plan

Le plan N° 29958-303, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 9 septembre 2016, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Genève – section Petit-Saconnex (création d'une zone de développement 3 au lieu-dit « Les Crêts »), est approuvé.

Art. 2 Degrés de sensibilité

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 III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par Mesdames et MM. Anne-Lise et Jean-Philippe Marti, Jean-Jacques Roth, Marie-Catherine Séchaud, Philippe Demolis et Helmut Baer, représentés par leurs avocats, Mes Paul Hanna et Yannick Fernandez, ainsi que Catherine Berberat, Latifa Amine Saint-Roch, Jacqueline-Marie De Buyst, Barbara Huneke Logan, Margot Duboule, Emile Pettinaroli, Timothy Browse, Khadija et Lutfia Muntasser, Amparo Portas, Ann-Helen Johnsen, André Plassard, Carmen et André Delacombaz, Pascale et Cyrille Du Pasquier, Famille Binsfeld Renquin, Denise et Abdelkader Bouazria, Neptune Ingwersen et Famille, Vitor Marante, Natalia Lebakina, Guennadi Lebakine, Hélène Lebakina, Sally et Mario Ottone, Minouche Severis-Bayat, Ani et Alexander Selian, Audrey Selian, Alicia Selian, Jürgen von Mural, Claire et François Regad, Seta Sarlot, Sogomon Setyan, Claudine Vauthier, Michel Philippin, Stephanie et Giuseppe Benagianom, Golnaz Sohrabi Li, Irène Sohrabi, Chohreh et Mohsen Sohrabi, Yolanda Lombardo et Salvatore Solazzo sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4 **Dépôt**

Un exemplaire du plan N° 29958-303 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

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

Office de l'urbanisme

Direction du développement urbain - rive droite

GENÈVE PETIT-SACONNEX

Feuilles Cadastreales : 67, 69

Parcelles N^{os} : 1919, 1920, 1921, 1922, 1925,
1933, 1935, 1936, 1937, 3029,
3030, 3122, 3205, 3206, 3511,
3512, 4308, 4309, et
DP com. part. 4806, 4811,
4815

Modification des limites de zones

Les Crêts



Zone de développement 3
DS OPB III



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 9 septembre 2016	
		Dessin AP	
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Synthèse ET	04.11.2016	AP

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
21 - 34 - 090	GE - PSX
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
303	
Archives Internes	Plan N°
	29 958
CDU	Indice
7 1 1 . 6	

Date de dépôt : 31 octobre 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Stéphane Florey

Mesdames et
Messieurs les députés,

Tout comme elle l'était déjà lors du traitement de la pétition 1957, « Stop à la destruction du quartier du Petit-Saconnex Village ! », la minorité reste fermement opposée au projet qui consiste à déclasser le centre historique du village du Petit-Saconnex en zone de développement 3, pour non seulement le détruire mais également pour le densifier.

Ce quartier du Petit-Saconnex est le dernier village de la commune de Genève, convivial et apprécié d'une large majorité de ses habitants, il est proche de nombreuses organisations internationales et les employés en apprécient la quiétude. Ce quartier étant déjà très densifié, la minorité estime que l'on devrait préserver ce périmètre de l'appétit vorace des zéloteurs du plan directeur cantonal 2030 (PDCn 2030), qui rappelons-le prévoit 50 000 logements de plus sur notre canton et 200 000 habitants supplémentaires pour seulement 100 000 nouveaux emplois au niveau de l'agglomération.

La minorité rappelle également qu'un référendum communal avait été lancé sur l'acceptation du PLQ. Bien que finalement la majorité de la population ait accepté ce PLQ en votation populaire, il est surprenant de constater que, dans les faits, 78% des habitants du Petit-Saconnex l'ont refusé et que c'est le reste des habitants de la Ville de Genève qui a adopté ce PLQ alors qu'ils ne sont de loin pas concernés.

Notons encore que l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) indique que ce quartier est un secteur sensible qu'il convient de ménager. Malheureusement, l'Etat ne semble pas vouloir tenir compte de cet inventaire. Pourtant, même la directrice générale de l'office du patrimoine indiquait, lors du traitement de la pétition, qu'une étude avait été lancée sur la densification de ce secteur et que l'un des pans de cette étude portait sur le patrimoine bâti du secteur concerné par ce projet de loi et qu'elle n'avait pas encore complètement abouti. Elle indiquait également

que « l'Office du patrimoine et des sites a réalisé un recensement des bâtiments. Ce recensement réalisé par l'historien Bénédicte Frommel a relevé un certain nombre de bâtiments méritant une protection en vertu de leur caractéristique. Ce périmètre comprend un temple du XVII^e siècle, reconstruit au XIX^e, ainsi que deux cafés, des bâtiments ruraux et de petites villas construites à l'instigation de l'église protestante par l'architecte Cayla ».

Les membres de l'Association pour la sauvegarde du Petit-Saconnex Village ont confirmé, lors de leur audition, que malgré toutes ces études, tant fédérales que cantonales, rien n'avait changé depuis le traitement de leur pétition.

D'une manière plus générale, la minorité est, à de rares exceptions près, opposée aux déclassements en zone D3 et sur la densification démesurée que subit notre canton pour toute une série de motifs relatés ci-dessous :

Vision 2030 : un canton surdensifié, une zone villas sacrifiée

Bien que le village du Petit-Saconnex soit situé en zone 4B, les arguments qui suivent s'y appliquent parfaitement. Le périmètre concerné étant composé principalement de petites villas.

Le plan directeur cantonal, élaboré par des urbanistes dans une vision à moyen-long terme, a établi des « principes de densification ». Au nom du dogme de la « crise du logement », la fuite en avant est actée dans le plan directeur. Ces « principes » entendent imposer à un canton surdensifié de nouvelles lignes directrices sous prétexte de construire vite et beaucoup en vue d'accueillir toujours plus d'habitants à Genève. Il s'agit d'une vision destructrice de notre patrimoine naturel et bâti, mettant en péril nos équilibres sociaux et environnementaux.

Le plan directeur cantonal est, suivant le système de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), un instrument de coordination avec un caractère de nature programmatique. Adopté par résolution par le Grand Conseil, il échappe au référendum. Le plan directeur cantonal n'aurait pas d'effets sur les droits et les obligations des particuliers, bien que les nombreuses mesures subséquentes prises par le canton (dont les modifications de zones) soient pourtant justifiées par le plan directeur.

La fiche A03 du plan directeur cantonal 2030 a pour objectif de « promouvoir l'extension de la ville dense par déclassement de secteurs de la zone villas ». Plus concrètement, la « mutation progressive de secteurs de la zone 5 par modification de la zone précitée » consiste, comme précisé par le Conseil d'Etat dans son rapport du 5 septembre 2018 sur le projet de 1^{re} mise

à jour du plan directeur cantonal 2030, à détruire environ 11% de la zone 5¹ (zone villas) dans des secteurs, non pas à bâtir, mais déjà bien occupés par des villas.

Le principe de l'urbanisation par l'intérieur accompagne une politique ruineuse consistant à accueillir toujours plus d'habitants paupérisés en provenance de l'extérieur. Aujourd'hui, le canton de Genève et tout particulièrement sa ville (12 628 hab./km²) connaissent déjà des densités plus élevées que bien des métropoles.

La zone villas garantit mixité sociale et verdure urbaine

Cette zone villas, en laquelle l'Etat voit une vaste réserve de terrains disponibles permettant de réaliser sa politique de la démesure et d'augmenter de manière significative la population du canton de Genève, permet aujourd'hui d'assurer une certaine mixité sociale et d'agir comme un poumon de verdure au milieu d'une cité surdensifiée. D'ailleurs, on compte parmi les défenseurs de cet environnement à la fois bâti et végétal les habitants des barres d'immeubles voisines qui bien souvent entretiennent d'excellents rapports avec les propriétaires de villas.

La stratégie de l'Etat : s'attaquer aux petits propriétaires

Attachés à la garantie constitutionnelle de la propriété, nous ne pouvons souscrire au programme d'expropriation mis en place par l'Etat. Sous couvert de lois prétendument sociales, l'Etat s'attaque aux petits propriétaires d'une classe moyenne supérieure en les obligeant à céder leur bien à un prix inférieur au marché comme cela se fait en zone de développement. Dans ces larges périmètres, appelés à être sacrifiés sur l'autel de la densification, de nombreux petits propriétaires craignent des pertes financières, puisque la valeur de leur bien sera arbitrairement plafonnée. Ces personnes, que l'on ne peut pas qualifier de fortunées, ont accompli de grands efforts au cours de leur vie pour devenir propriétaires. Parmi les propriétaires lésés, nombre d'entre eux ont acquis leur villa à une époque où les taux d'intérêts hypothécaires étaient élevés, pour en faire un placement en vue de le transmettre à leurs enfants.

Dans le cadre du projet de destruction du quartier de Cointrin, le canton n'a plus autorisé la construction de villas depuis 2005, alors que les projets de lois modifiant les limites de zones sur le territoire en vue de la création d'une zone de développement 3 n'ont été déposés qu'en 2017. Par contre, le canton a

¹ <https://www.ge.ch/document/rapport-du-conseil-etat-au-grand-conseil-projet-1remise-jour-du-plan-directeur-cantonal-2030/telecharger>

obligé les propriétaires à changer les fenêtres de leur maison, une intervention coûtant 40 000 F, et qui se soldera par une perte totale si les terrains passent en zone de développement. Les autres améliorations, qui ordinairement apportent une plus-value à un bien immobilier ne sont autorisées qu'à condition que les propriétaires signent un papier précisant qu'il n'y a pas de plus-value.

Des prix administratifs synonymes de pertes pour les propriétaires

En zone de développement, le prix de rachat du terrain, à défaut d'être celui du marché, est plafonné par l'office du logement dans ses directives qui limitent le prix de rachat du terrain à 1000 F/m². En plus d'être contraints de vendre à perte, les propriétaires de villa ne peuvent pas par la suite se reloger dans un bien similaire à celui qui était le leur.

A titre d'exemple, avec des prix « administratifs » de 1000 F/m² en zone de développement, les propriétaires du périmètre de « Seymaz Sud » subissent avec le passage en zone de développement une perte globale de l'ordre de 10 à 15%². Pour certains propriétaires, la perte de valeur en zone de développement serait supérieure à 25%. Ou encore au Grand-Lancy, dans le quartier des Semailles, une propriétaire avait non seulement vu son terrain plafonné à 1000 F/m² mais le prix de sa maison également sous-évalué, ce qui ne lui permettait pas de racheter un bien similaire dans un autre lieu vu l'importante perte financière subie due au déclassement en zone D3. Ce n'est seulement qu'en faisant recours et après une longue procédure que l'Etat s'était finalement aligné sur le prix du marché.

Suite à ces divers cas illustrant le préjudice subi par les propriétaires, une motion (M 2139) demandant à déplafonner le prix des terrains en zone de développement en tenant compte des prix du marché ainsi qu'à faire la promotion de cette mesure auprès des propriétaires concernés a été adoptée par le Grand Conseil³. La motion n'est toutefois pas encore concrétisée par le Conseil d'Etat qui n'a toujours pas rendu sa réponse sur cette motion.

Une autre motion, demandant de favoriser les échanges « terrains – appartements » entre promoteurs et propriétaires, de valeur comparable a été adoptée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat rappelant dans sa réponse⁴ « *le prix de revient des appartements donnés en échange du terrain ne peut en principe pas dépasser le prix admis pour le terrain. Trois appartements au maximum peuvent en principe être donnés en échange du terrain.* »

² Etude de la société Analyse et Développement Immobilier sarl, Carouge.

³ <http://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/MV02139.pdf>

⁴ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02091B.pdf>

Détruire la zone villas, c'est détruire le substrat fiscal

La « mutation » de secteurs entiers de la zone villas, nous l'avons vu, entraînera la disparition d'un poumon de verdure et d'une certaine forme de mixité sociale en ville. Mais la destruction de secteurs entiers de la zone villas se traduira par une diminution des recettes fiscales, car c'est de la zone villas que proviennent 80% des impôts des personnes physiques. Ainsi, toute une frange de la population garante de la stabilité et de l'équilibre de notre société quittera Genève pour aller vivre en terres vaudoises ou françaises. Cette classe moyenne supérieure, dont l'Etat a choisi de détruire son habitat pour le remplacer notamment par des logements d'utilité publique (LUP), ira consommer et payer ses impôts ailleurs. Le taux de 18,5% de résidents propriétaires immobiliers à Genève (contre 38,2% en moyenne suisse) n'est pas prêt d'augmenter.

Une étude du Credit Suisse, datant de septembre 2018, a relevé une perte de contribuables « qualifiés » pour Genève. En 2015 et 2016, 600 à 700 contribuables genevois sont partis dans le canton de Vaud chaque année. Entre 2008 et 2017, 2000 Genevois sont partis en France. Ces contribuables disposent à 68% d'une formation tertiaire et 35% occupent des fonctions de cadres. Outre les pertes fiscales, l'étude estime la baisse de la consommation locale entre 530 et 700 millions par an.

Construit-on vraiment pour « nos enfants » ?

Il pourrait être objecté aux constats faits par l'étude précitée, que la perte de recettes fiscales et en matière de consommation résulte d'un manque de logements disponibles et que s'en prendre à la zone villas pour y bâtir des logements serait la solution. D'où l'adage construire « pour nos enfants » ou « pour nos jeunes ».

L'aménagement du territoire vise à orienter et à coordonner des besoins de logements, de déplacements et d'emplois des habitants. Il doit avoir pour objectif de procurer aux habitants dudit territoire de bonnes conditions de vie et non pas d'accueillir toujours plus d'habitants au détriment de notre population résidente.

D'après le bilan démographique 2017⁵, 5113 personnes sont nées à Genève et 3336 personnes y sont décédées. Le solde naturel (excédent des naissances sur les décès) s'élève donc à 1777 personnes. Le mouvement migratoire extérieur (excédent des arrivées sur les départs) s'est élevé à 2738 personnes. Le solde migratoire des Suisses est déficitaire de 2364 personnes et celui des

⁵ Source : OCSTAT – Statistique cantonale de la population

étrangers est positif de 5102 personnes. Autrement dit, seulement le 39% de la croissance démographique est attribuable au solde naturel. Cela tempère fortement la nécessité d'avoir à recourir au sacrifice de 11% de la zone 5 actuelle. Non, on ne construit pas pour nos enfants.

Si, comme la minorité, vous êtes soucieux de garantir une bonne qualité de vie aux habitants, y compris ceux du Petit-Saconnex, si vous ne voulez pas surdensifier un quartier qui l'est déjà passablement, si vous voulez préserver le dernier village présent en ville de Genève, si vous voulez sauvegarder le patrimoine bâti identifié comme tel, mentionné dans les diverses études, fédérale et cantonale, nous vous recommandons le rejet du PL 12316 pour toutes ces excellentes raisons.