

A S S O C I A T I O N  
POUR LA SAUVEGARDE DU SITE DE LA CHAPELLE  
fondée le 29 septembre 1983

COPIE

**Recommandée**

Conseil d'Etat  
2, rue de l'Hôtel-de-Ville  
Case postale 3964  
1211 Genève 3

Genève, le 29 mars 2010

**Concerne : Projet de loi N° 10'635 modifiant les limites de zones sur le territoire de la Commune de Lancy – route de la Chapelle (création d'une zone de développement 3 – Plan N° 29'175-543**

---

Mesdames, Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Mesdames, Messieurs les Députés,

Par la présente, l'Association de la Sauvegarde du Site de la Chapelle (ci-après : ASSC) forme opposition au sens de l'art. 16 al. 5 LALAT contre l'adoption du projet de loi visé sous rubrique.

L'ASSC est une association au sens des articles 60 ss CC (cf. art. 1 de ses Statuts, pièce n° 1), constituée en 1983. Ses statuts lui donnent mission de « *travailler à la sauvegarde du site de La Chapelle, au développement harmonieux du quartier et à la **défense des intérêts de ses habitants et propriétaires*** » (cf. art. 2 des Statuts, pièce n° 1 ; mise en gras ajoutée). En exécution de ce but statutaire, l'ASSC a suivi les projets d'urbanisation ou d'aménagement qui ont visé le quartier depuis les années 1980. Le site internet [www.sauvegardonslachapelle.org](http://www.sauvegardonslachapelle.org) donne un aperçu de ses activités et démontre le caractère effectif du lien associatif.

L'ASSC compte plus de 100 membres, dont un nombre significatif sont les propriétaires des bien-fonds visés par le projet de loi querellé, respectivement sont les propriétaires de bien-fonds ou les locataires d'habitations situés à proximité immédiate du périmètre délimité par le Plan N° 29'175-543.

L'ASSC doit, partant, se voir reconnaître la qualité pour former opposition au nom de ses membres.

Association pour la sauvegarde du site de la Chapelle  
14B rte de La-Chapelle – 1212 Grand-Lancy  
Fabio Heer, président – tél 079 418 50 53  
[www.sauvegardonslachapelle.org](http://www.sauvegardonslachapelle.org)  
CCP 17-241 665-5

En parallèle à la présente, les propriétaires des bien-fonds compris dans le périmètre du Plan N° 29'175-543 formeront, en sus et à titre individuel, leurs oppositions au projet de loi N° 10'635.

## I. L'HISTORIQUE DU PROJET DE LOI QUERELLÉ

- 1 Le projet de modification des limites de zone présentement querellé a été initié en **2001**, sous l'égide de l'ancien Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL).
- 2 A cette même époque, soit le 21 septembre 2001, le Grand Conseil a approuvé le **Plan Directeur Cantonal** (ci-après : PDC) proposé par le Conseil d'Etat, plan directeur que le Conseil fédéral a approuvé en date du 14 mars 2003.
- 3 Selon les fiches n° 2.15 et 2.20 du PDC 2001, lesquelles ont été récemment confirmées lors de la mise à jour de l'instrument opérée en 2006, **le périmètre visé par le Plan N° 29'175-543 se trouve à la croisée de deux Périmètres d'Aménagement Coordonné (ci-après : PAC)** au sens de la fiche n° 2.11 du PDC. Il est en effet inclus d'une part dans le **PAC Praille-Bachet** identifié par la fiche n° 2.20 du PDC et, d'autre part, dans le **PAC La Chapelle-Les Sciens** identifié par la fiche n° 2.15. La fiche n° 2.03 identifie pour le surplus le périmètre visé par le plan N° 29'175-543 comme un secteur de la zone villa à densifier par modification du régime de zone.
- 4 En 2001 toujours, le projet de modification des limites de zones N° 29'175-543 a été soumis à l'appréciation de différents services dont **les préavis techniques** ont tous été favorables, mais n'en réservaient pas moins certaines problématiques qui ont depuis lors conservé toute leur actualité. **Le préavis du Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants** du 28 mars 2001 relevait par exemple que le niveau d'exposition au bruit du trafic routier dépassait les valeurs limites d'immission sur une profondeur de 10 mètres par rapport à l'axe de la route de la Chapelle et rendait par conséquent sur cette distance le secteur inconstructible pour du logement. Il indiquait en outre que l'exposition au bruit industriel provenant de l'entreprise des transports publics genevois (TPG) en activité de l'autre côté de la route n'était pas connue et que sa détermination précise nécessiterait une expertise relativement complexe (pièce n° 2). **Le préavis de la Commission d'Urbanisme** du 22 mars 2001 insistait quant à lui sur le fait qu'il s'agissait « *de terrains faisant partie d'un Périmètre d'Aménagement Concerté (Schéma directeur cantonal, fiche de coordination 2.15)* » et qui nécessitaient à ce titre la conduite d'une étude directrice poussée (pièce n° 3).
- 5 Le projet de modification des limites de zone querellé a été soumis à **enquête publique** au sens de l'art. 16 al. 1 LALAT du **2 mai au 2 juin 2001**. Tous les propriétaires des biens-fonds compris dans le périmètre du Plan n° 29'175-543, qui s'avèrent par ailleurs membres de l'ASSC, ont déposé des observations négatives à son encontre. L'ASSC s'est également manifestée durant l'enquête publique, en produisant un courrier portant la signature de 579 personnes opposées au projet.
- 6 **Le 31 janvier 2002, le Conseil municipal de la Commune de Lancy a émis un préavis défavorable** à l'encontre du projet de modification des limites de zone N° 29'175-543.
- 7 A la suite de cette délibération, le Conseil d'Etat a accepté de surseoir au projet jusqu'à ce que la procédure d'adoption du PLQ n° 29'591-543/529 en cours d'élaboration sur les terrains voisins soit conduite jusqu'à son terme.

- 8 **Au cours de cette même année 2002, le DAEL a débuté l'élaboration d'un Plan Directeur de Quartier N° 29'298-529/543** destiné à fixer les objectifs d'aménagement de tous les terrains compris dans le périmètre du PAC La Chapelle-Les Sciens, tel qu'exigé par la fiche n° 2.15 du PDC.
- 9 Comme l'atteste le rapport explicatif établi en cours de procédure (cf. l'étude d'aménagement réalisée en mars 2007 par les bureaux FISCHER & MONTAVON et DELAMA sur mandat de l'Etat de Genève), **le périmètre du Plan Directeur de Quartier N° 29'298-529/543 s'étendait à l'origine** non seulement aux terrains visés par le PLQ n° 29'591-543/529 en cours d'élaboration, mais également **aux terrains qui font l'objet du déclassement querellé.**
- 10 Il s'agissait de la version B de ce plan, laquelle a été approuvée par le Conseil municipal de la Commune de Plan-les-Ouates le 24 avril 2007. Le Conseil municipal de la Commune de Lancy s'est toutefois refusé à faire de même, dans la mesure où cette version B du PDQ N° 29'298-529/543 prévoyait la densification du secteur nord de la route de la Chapelle, soit du périmètre dont le déclassement est désormais projeté.
- 11 Cette opposition des autorités lancéennes a conduit le Département du territoire à élaborer une version D du PDQ N° 29'298-529/543, laquelle ne prévoit plus la densification de ce secteur. Et c'est cette version D du PDQ N° 29'298-529/543 (pièce n° 4) que le Conseil municipal de la Commune de Lancy a finalement adoptée par résolution du 31 mars 2007, respectivement que le Conseil d'Etat a approuvé par arrêté du 27 juin 2007 (pièce n° 5).
12. Le 13 septembre 2007, le DCTI a refusé une demande préalable DP 18'013-5 portant sur la construction de deux villas mitoyennes avec couvert au 3, chemin de la Chaumière (parcelle n° 1601, fe 48, de la Commune de Lancy) en vertu de l'art. 13B LALAT. Le 29 mai 2009, le propriétaire de la parcelle concernée a réitéré sa demande préalable en autorisation de construire (enregistrée sous n° DP 18'188), qui a recueilli un préavis favorable de la part de la Commune de Lancy. A ce jour, le DCTI n'a toujours pas statué sur cette demande qu'il se devra toutefois de délivrer au final, puisqu'aucune modification des limites de zones n'aura été adoptée dans le délai de deux ans prescrit par l'art. 13B al. 2 LALAT.
13. Le 20 septembre 2007, la propriétaire de la parcelle n° 1603, fe 48, de la Commune de Lancy (sise au chemin de la Chaumière n° 5, 5A et 5B) a saisi le DCTI d'une demande en autorisation définitive de construire trois villas contiguës avec couverts à voiture qui a été refusée par décision du 10 janvier 2008 invoquant l'art. 13B LALAT.
14. En parfaite cohérence avec le PDQ N° 29'298-529/543 – D qui venait d'être adopté, la Commune de Lancy a, le 24 septembre 2007, préavisé négativement une demande de renseignements DR n° 18'047-5 qui portait sur la construction de 6 immeubles de logements et d'un garage souterrain à l'intérieur de la zone villa visée par le projet de déclassement querellé.
15. Par décision du 5 mai 2008 qui fait actuellement l'objet d'un recours pendant devant le Tribunal administratif fédéral, l'Office Fédéral des Transport a approuvé les plans d'aménagement du CEVA, lesquels prévoient l'implantation d'une gare sur les parcelles voisines actuellement affectées en P+R.
16. Par arrêté du 9 mars 2009, le Conseil d'Etat a approuvé le **Plan Directeur Communal** (ci-après : PDCom) de la Ville de Lancy qui identifie la zone villa visée par le déclassement querellé comme un secteur à développer en seconde priorité (pièce n° 6).
17. Le 12 octobre 2009, le Département du territoire n'en a pas moins décidé de passer outre les options d'aménagement qui avait été fixé pour ce secteur tant dans le PDQ N° 29'298-529/543 – D que dans le PDCom et a finalement délivré la DR n° 18'047-5.

18. En parallèle, soit **en fin d'année 2009**, le Département du territoire a **repris l'instruction du projet de déclassement litigieux** tel qu'élaboré en 2001. Il n'a toutefois pas cru bon d'en informer officiellement les propriétaires ou les habitants concernés, ni de procéder à une nouvelle enquête publique et s'est uniquement contenté de procéder à une réactualisation des préavis recueillis en 2001.
19. Le Service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants a, dans ce contexte, réitéré ses interrogations sur la constructibilité réelle du secteur en cause. Son préavis confirmait en effet le fait que les VLI sont dépassées sur une profondeur de 10 mètres à compte de l'axe de la route de la Chapelle et que l'exposition au bruit industriel provenant de l'entreprise des TPG en activité de l'autre côté de la route n'est pas connue faute d'avoir été étudiée (pièce n° 7).
20. Le **13 octobre 2009**, M. Baertschi, conseiller administratif de la Commune de Lancy, a été entendu par MM. Cramer et Muller, Conseillers d'Etat en charge du Département du territoire, respectivement du DCTI (art. 16 al. 4 LALAT). Il a en cette occasion réitéré l'opposition de la Commune de Lancy à ce que le quartier de villa sis à proximité de la route de la Chapelle soit déclassé en zone de développement 3.
21. Le **12 février 2010**, le Conseil d'Etat n'en a pas moins déposé auprès du Grand Conseil le projet de loi N° 10'635, respectivement lancé, le 2 mars 2010, la procédure d'opposition dans le cadre de laquelle l'ASSC fait valoir les présentes observations.

## II. ANALYSE JURIDIQUE

L'historique qui précède montre que la procédure en modification des limites de zone N° 29'175-543 initiée en 2001 a été rapidement interrompue sur demande expresse de la Commune de Lancy, afin qu'une réflexion plus globale et concertée puisse être menée sur l'ensemble du secteur identifié comme PAC par le Plan Directeur Cantonal.

Ce n'est qu'en fin d'année 2009 que le Département du territoire a relancé cette procédure dans des conditions dont il sera démontré ci-dessous qu'elles sont incompatibles avec le principe général de la prescription, respectivement celui de la nécessaire participation de la population à l'élaboration des plans d'affectation (cf. ci-dessous : A).

Quant à la réflexion globale que la Commune de Lancy avait appelé de ses vœux en 2001, elle a été conduite dans le cadre de l'élaboration du PDQ N° 29'298-529/543-D que les conseils municipaux des Communes de Plan-Les-Ouates et de Lancy ont finalement adopté et qui a été approuvé par arrêté du Conseil d'Etat du 27 juin 2007.

Or, le processus d'élaboration de ce plan directeur localisé au sens de l'art. 10 LALAT peut donner lieu à **deux interprétations différentes qui, l'une comme l'autre, aboutissent à un constat d'illégalité** du projet de modification des limites de zone dont le Grand Conseil est désormais saisi :

- Si l'on considère uniquement le périmètre d'application du PDQ N° 29'298-529/543-D, force est d'admettre que le secteur dont le déclassement est désormais projeté n'a pas donné lieu à l'adoption préalable d'un Plan Directeur de Quartier et ce, en violation du séquençage des actes de planification exigé par l'art. 10 al. 4 LALAT (cf. ci-dessous B. 1.).
- L'on sait toutefois que l'étude de densification conduite dans le cadre de l'élaboration du PDQ N° 29'298-529/543-D (cf. Etude d'aménagement datée de mars 2007 des bureaux FISCHER & MONTAVON et DELAMA) a non seulement porté sur les terrains non bâtis sis au sud de la route de la Chapelle, mais également sur le quartier nord de villas dont le déclassement est désormais projeté. En considérant le fait que ce dernier quartier a finalement été extrait du périmètre

d'application du PDQ N° 29'298-529/543-D sur demande expresse de la Commune de Lancy, l'on peut alternativement admettre qu'une **option d'aménagement négative**, soit équivalent à un **silence qualifié**, a été expressément arrêtée pour le secteur querellé. Or, **cette option d'aménagement consistant dans une non-densification du secteur est opposable au Grand Conseil**, lequel ne pourrait s'en écarter qu'aux conditions posées par l'art. 10 al 8 LALAT, dont nous démontreront qu'elles ne sont pas réunies en l'espèce (cf. ci-dessous B. 2).

Le projet de loi visant au déclassement du périmètre délimité par le Plan N° 29'175-543 soulève enfin un troisième problème juridique tenant à l'**appréciation lacunaire des contraintes de bruit** susceptibles d'en compromettre l'objectif, à savoir la réalisation de bâtiments de logements (cf. ci-dessous C).

#### **A. L'illégalité des conditions dans lesquelles la procédure en modification des limites a été reprise**

L'art. 16 LALAT ne contient pas de délais précis dans lesquels les différentes étapes de procédure à suivre pour l'adoption d'un plan d'affectation doivent être menées. Il ne dit également rien de la possibilité pour le Canton de suspendre une telle procédure, comme des conditions dans lesquelles celle-ci devraient être reprise.

Les conditions inusuelles dans lesquelles la procédure en modification des limites de zones querellée a en l'espèce été conduite n'en apparaissent pas moins contraires à plusieurs principes juridiques.

La procédure en modification des limites de zone querellée s'est échelonnée sur une période extraordinairement longue. Elle a été initiée et mise à l'enquête publique en 2001, étape à l'issue de laquelle elle a été **suspendue pendant 9 ans**. Ce n'est qu'en fin d'année 2009 que le Département du territoire l'a ressortie de son chapeau, pour procéder à une réactualisation des préavis techniques recueillis en 2001, ainsi qu'à l'audition du Conseil administratif de la Commune de Lancy exigée par l'art. 16 al. 4 LALAT. **Aucune information officielle à l'attention des propriétaires n'a par contre eu lieu, pas plus qu'une nouvelle enquête publique.**

Du fait de cette longue suspension de la procédure, le Département n'est désormais plus en mesure de respecter le délai légal prescrit par l'art. 13B LALAT pour faire valablement échec aux projets de constructions de villas lancés dans le secteur en 2007 (cf. ci-dessus, ch. 12 et 13 de l'historique). Faute de nouvelle enquête publique lancée dans les 12 mois suivants les premières décisions de refus ou d'adoption d'une modification des limites de zones dans les deux ans suivants celles-ci, ces projets devront être autorisés et finiront tôt ou tard par voir le jour.

Cette longueur extraordinaire avec laquelle les différentes étapes de la procédure prévue par l'art. 16 LALAT ont été conduites en l'espèce est incompatible tout d'abord avec le principe général de la prescription, dont la durée en droit public est usuellement fixée à 5 ans, qu'avec le principe de la sécurité juridique qui le sous-tend (cf. sur ces principes, B. Knapp, Précis de droit administratif, 4<sup>ème</sup> éd., 1991, p. 164, n° 743 ss). Si la prescription est principalement une institution afférente aux droits et obligations matériels (créances principalement), son principe concerne également les procédures. Il suffit de penser aux règles sur la péremption des instances en procédure civile (cf. art. 117 de la loi genevoise sur la procédure civile, E 3 05). En procédure administrative contentieuse, il n'est pas admis non plus qu'une instance puisse être indéfiniment suspendue (cf. art. 79 al. 2 de la loi sur la procédure administrative, E 5 10). Le souci de sécurité juridique à la base de ces règles étant de portée générale, force est donc de reconnaître – même en l'absence d'une disposition expresse à ce sujet dans la LALAT – que la **procédure ici en cause s'est périmée depuis 2001 pour avoir été suspendue durant près de 9 ans.**

La reprise de la procédure au stade auquel elle était restée en 2001 – i. e. sans recommencement dès le départ – consacre en outre une **violation des droits de participation de la population** garantis par l'art. 4 LAT et 16 al. 1 et 2 LALAT. En 9 ans de suspension de la procédure, le contexte général du quartier visé par le déclassement a en effet passablement évolué. Pas moins de 5 nouvelles familles se sont par exemple installées dans le secteur, tandis que plusieurs villas ont été soit entièrement rénovées, soit totalement reconstruites.

Ces circonstances, comme les changements importants intervenus dans les environs immédiats du périmètre visé par le déclassement, imposaient donc au Département de procéder à une nouvelle enquête publique, afin que les propriétaires concernés, qu'ils soient anciens ou nouveaux, puissent faire entendre leur voix et notamment contester le déclassement sous l'angle de son opportunité.

En lieu et place, le Département n'a même pas pris la peine d'informer officiellement les propriétaires concernés de la reprise de la procédure, propriétaires dont les droits garantis par l'art. 16 al. 1 et 2 LALAT ont été doublement violés.

Il appartiendra donc au Grand Conseil de réparer cette violation, en renvoyant au Conseil d'Etat le projet de loi N° 10'635 pour soumission de celui-ci à nouvelle enquête publique.

## **B. La contrariété du projet de loi N° 10'635 à l'art. 10 LALAT**

### **1. Le projet de loi N° 10'635 ne respecte pas le séquençage des actes de planification ancré à l'art. 10 al. 4 LALAT**

Le périmètre visé par le Plan N° 29'175-543 est certes identifié par la fiche n° 2.03 du Plan Directeur Cantonal (tel que mis à jour en 2006) comme un secteur de la zone villa à densifier par modification du régime de zone.

A teneur de ce même instrument, le secteur concerné se situe toutefois à la croisée de deux Périmètres d'Aménagement Concerté, à savoir le PAC Praille-Bachet (cf. fiche n° 2.20 PDC) et le PAC La Chapelle-Les Sciens (cf. fiche n° 2.15 PDC).

Or, l'art. 10 al. 4 LALAT dispose que le Département compétent a l'obligation d'élaborer un Plan Directeur de Quartier en vue de la densification des secteurs énoncés comme PAC par le Plan Directeur Cantonal.

Compte tenu de ce qui précède, l'obligation d'élaborer un tel PDQ s'avère doublement applicable en l'espèce.

En regard du Plan directeur cantonal et de la systématique générale des actes de planification du territoire, l'obligation posée par l'art. 10 al. 4 LALAT implique en bonne logique que la procédure de double adoption prévue par l'art. 10 al. 7 LALAT pour les PDQ (adoption par les conseils municipaux des Communes concernées et adoption par le Conseil d'Etat) soit conduite jusqu'à son terme **avant qu'une modification du régime de zones puisse être opérée** : le PDQ est en effet destiné à préciser l'étude des options prises quant au principe dans le Plan Directeur Cantonal, avant mise en œuvre par les plans d'affectation.

Certaines expériences passées ont montré que le Conseil d'Etat ne partageait pas cette compréhension du système légal, comme il l'a par exemple montré s'agissant des terrains voisins de la zone villa dont le déclassement est désormais projeté : on se souvient en effet que le Conseil d'Etat, lassé des travaux portant sur le PDQ N° 29'298-529/543, avait finalement fait voter le déclassement en zone de développement 3 du secteur par le Grand Conseil, avant l'adoption finale du PDQ (cf. la Loi N° 29'299 du 18 mars 2005). La Commune de Plan-Les-Ouates n'a toutefois pas hésité à recourir contre ce déclassement, recours qu'elle n'a retiré qu'après que le PDQ N° 29'298-529/543-D ait été finalisé.

Dans le dossier des Communaux d'Ambilly (PAC MICA), le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont également tenté de « passer en force » en anticipant le déclassement sur la finalisation du PDQ. Ils n'en demeuraient pas moins conscients de ce que le procédé n'était pas conforme à la loi, puisque la Loi N° 10189 visant à créer une zone de développement 3 aux Communaux d'Ambilly n'a été votée que le 13 juin 2008, soit après que le Conseil d'Etat se soit expressément engagé vis-à-vis de la Commune de Thônex à respecter strictement les options d'aménagement fixées dans le PDQ-MICA que la Commune avait dans l'intervalle accepté.

Quant à la modification de l'art. 11 al. 1 LALAT adoptée par le Grand Conseil le 3 avril 2009, à savoir celle qui stipule que « *l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé* », elle n'a nullement renversé l'ordre de séquençage spécifiquement prévu par le Plan Directeur Cantonal et l'art. 10 al. 4 LALAT pour les terrains identifiés comme PAC.

L'opinion contraire que le Tribunal administratif a exposée dans un arrêt daté du 25 août 2009, rendu sur recours dirigé contre le déclassement des Communaux d'Ambilly (ATA/397/2009) et qui fait l'objet d'un recours pendant devant le Tribunal fédéral, ne convainc pas à cet égard :

- Tout d'abord, l'arrêt en question postule à tort que le Plan Directeur Cantonal serait muet sur la question. Cette prémisse est toutefois erronée puisque la fiche n° 2.11 du PDC, afférente aux Périmètres d'Aménagement Concerté (PAC) et qui a été confirmée lors de la mise à jour de cet instrument opérée en 2006, indique expressément qu'une planification directrice localisée est nécessaire pour les PAC (« *Une planification directrice de quartier y est nécessaire, de manière à garantir un aménagement de qualité et à instituer un cadre pré-négocié, permettant ensuite de traiter les projets de construction de manière transparente* »). Réaliser cette planification directrice après le déclassement rendrait sans objet la « pré-négociation » voulue par le PDC, surtout dans un périmètre comme celui concerné ici, puisque les contraintes environnantes sont de nature à remettre en cause l'essentiel du potentiel de logement visé.
- Or, la force contraignante du PDC, en sa qualité d'instrument approuvé par la Confédération, s'impose à toutes les autorités cantonales en vertu de l'art. 9 LAT.
- L'art. 11 al. 1 LALAT doit ainsi s'interpréter en conformité du PDC.
- La révision de la LALAT du 3 avril 2009 n'a pour le surplus porté que sur l'art. 11 al. 1 LALAT et n'a, par contre, pas modifié l'art. 10 al. 4 LALAT (précédemment : art. 11bis al. 4) qui est le seul alinéa à viser spécifiquement le régime spécifique auquel sont soumis les PAC. Or, cette *lex specialis* exige toujours qu'un PDQ soit élaboré pour les PAC désignés comme tels par le Plan Directeur Cantonal.
- Ainsi, la nécessaire interprétation systématique de la LALAT, comme la règle de l'interprétation conforme au Plan Directeur Cantonal doivent en l'espèce conduire à reconnaître que la spécificité de l'art. 10 al. 4 LALAT est maintenue, même si les travaux préparatoires de la novelle du 3 avril 2009 indiquent que le législateur cantonal tendait vers une solution contraire.

En l'espèce, si l'on retient que les travaux relatifs au PDQ la Chapelle-les Sciers n'ont pas été menés à terme pour le secteur de la Chapelle-Nord (sans en conclure qu'une décision de non-urbanisation a été prise : cf. hypothèse traitée sous B.2 ci-dessous), le séquençage des actes de planification impérativement prévu par l'art. 10 al. 4 LALAT en regard des PAC n'a en l'espèce pas été respecté par le Conseil d'Etat. Celui-ci a en effet saisi le Grand Conseil d'un projet de modification des limites de zones d'un secteur situé à la croisée de deux PAC, sans avoir préalablement conduit jusqu'à son terme une procédure d'adoption d'un PDC.

A teneur de l'exposé des motifs (p. 9), seules des études préliminaires ont en effet été menées à ce stade s'agissant du PAC Praille-Bachet, tandis que le PDQ N° 29'298-529-543-D La Chapelle-Les Sciens, que les conseils municipaux des Communes de Plan-Les-Ouates et de Lancy ont adopté par résolutions des 24 avril et 31 mai 2007 et que le Conseil d'Etat a par la suite approuvé par arrêté du 27 juin 2007, ne s'étend précisément pas au quartier de villas dont le déclassement est désormais projeté.

A suivre le Conseil d'Etat, le seul instrument de planification directrice localisée dont la procédure d'adoption a en l'espèce été conduite jusqu'à son terme est donc le Plan Directeur Communal de la Ville de Lancy que le Conseil d'Etat a approuvé par arrêté du 9 mars 2009. Or, ce Plan Directeur ne postule la densification du secteur concerné qu'en seconde priorité.

Sauf à violer l'alinéa 4 de l'art. 10 LALAT, il appartiendra donc au Grand Conseil de surseoir au déclassement du périmètre délimité par le Plan N° 29'175-543 et de rejeter du même coup le projet de loi N° 10'635, dont le Conseil d'Etat l'a saisi prématurément.

## 2. Les conditions permettant au Grand Conseil de déroger au PDQ N° 29'298-529/543- D ne sont pas réunies en l'espèce

Comme exposé en tête de la présente analyse juridique, les conditions particulières dans lesquelles s'est déroulée la procédure d'adoption du PDQ N° 29'298-529/543 – D permettent alternativement de considérer que les autorités compétentes pour l'adoption de cet instrument ont en réalité pris une **option d'aménagement négative** pour le périmètre visé par le Plan N° 29'175-543, dont la densification a finalement été exclue.

Or, le Grand Conseil ne serait susceptible de passer outre le silence qualifié contenu dans le PDQ N° 29'298-529/543-D à l'égard du quartier de villa litigieux que s'il disposait de **motifs pertinents** pour ce faire au sens exigé par l'art. 10 al. 8 LALAT.

Aucun de ces motifs ne peut se déduire de l'exposé des motifs du projet de loi N° 10'635. Une correcte prise en compte des circonstances d'espèce montre au contraire que ces motifs n'existent pas.

Il n'y a en effet aucune urgence à déclasser en zone de développement 3 un périmètre somme toute assez restreint, qui est déjà très largement bâti et dont un nombre significatif de parcelles ont été récemment acquises par des nouveaux habitants avec une intention de résidence à long terme. Plusieurs villas contiguës seront en outre construites dans le secteur, faute pour le Département d'avoir respecté les délais prescrits par l'art. 13B LALAT et qui lui auraient permis de faire valablement échec à ces projets conformes à la zone 5 (cf. ci-dessus ch. 12 et 13 de l'historique).

En comparaison du nombre de grands immeubles qui existent déjà sur le territoire de la Commune de Lancy, ainsi que des nombreux périmètres voués à une densification prochaine (La Chapelle-Les-Sciens, PAV, Trèfle Blanc, Semailles, Marbriers, Surville, etc.) totalisant plus de 20'000 logements, l'enjeu que représente ce quartier est au demeurant minime.

Ce type de quartier constitue en outre une diversification bienvenue pour toute la population environnante, tant d'un point de vue architectural que paysager, dans un secteur où la présence de végétation se fait désormais très rare.

Le déclassement précipité de ce quartier en zone de développement 3 n'apportera au surplus aucune solution à la crise du logement à laquelle le projet de loi N° 29'175-543 se propose d'apporter une réponse. Comme mentionné ci-dessus, plusieurs propriétaires viennent en effet de s'y établir ou ont investi des montants importants pour procéder à la rénovation de leurs villas et n'ont, en conséquence, aucune intention de vendre leurs biens à court ou moyen terme. Ces propriétaires comme l'ASSC seraient par contre prêts à

mener la réflexion sur tout projet de quartier alternatif proposant une densification de qualité du secteur qui pourrait alors conduire à la construction rapide de nombreux logements.

Enfin, et contrairement à ce qu'indique fallacieusement l'exposé des motifs, l'art. 13B LALAT ne constitue pas un motif valable de procéder au déclassement précipité du secteur en cause, puisque les délais prescrits par cette disposition sont d'ores et déjà échus et que les projets de construction de villas lancés en 2007 devront, en bonne application de cette même disposition, être autorisés.

En l'état, le Grand Conseil ne dispose ainsi d'aucun motif l'autorisant à s'écarter de l'option de non-urbanisation du quartier nord de la route de la Chapelle que la Commune de Lancy a récemment adoptée et qui a été avalisée par le Conseil d'Etat lors de l'adoption du PDQ N° 29'298-529/543-D.

Il se doit de renoncer à l'adoption du Projet de loi N° 10'635, sauf à violer l'art. 10 al. 8 *in fine* LALAT.

### **C. L'évaluation lacunaire de la conformité du déclassement aux exigences légales de protection contre le bruit**

Le projet de loi visant au déclassement du périmètre du plan N° 29'175-543 soulève également un problème juridique tenant à l'appréciation lacunaire des contraintes de bruit susceptibles de limiter en l'espèce la réalisation de bâtiments de logements.

Le préavis émis par le SPBR le 23 novembre 2009 au sujet du projet de déclassement est favorable sous réserve, dès lors que les valeurs limites d'immission ne peuvent être respectées du côté de la route de la Chapelle sans l'application de « solutions architecturales pour répondre à la contrainte du bruit routier ».

Ce préavis n'a ainsi pris en considération que le bruit routier lié au trafic sur la route de la Chapelle.

Il réserve expressément l'exposition au bruit industriel provenant du bâtiment et des installations des TPG, pour lequel une expertise complète serait requise. En l'absence de telles investigations, le SPBR se borne à noter qu'aucune doléance ou plainte particulière n'a été formulée à ce sujet de sorte que la présence du dépôt TPG « n'apparaît pas comme un obstacle majeur pour la construction de logements dans le voisinage ».

Cela étant, le préavis du SPBR ne tient pas compte de deux autres facteurs de bruit :

#### **- Le bruit du trafic autoroutier :**

Les nuisances en provenance de l'autoroute sont perceptibles d'ores et déjà sur le périmètre, comme en témoigne le fait que le DCTI a subordonné des autorisations de construire dans le quartier à la condition que les propriétaires s'engagent formellement à renoncer à toute prétention en indemnisation à raison des nuisances autoroutières (cf. p. ex. dans le cadre de l'APA 25'989 portant sur une véranda au 5, ch. de la Chaumière).

Or, de par le positionnement des voies autoroutières, le bruit du trafic y relatif se propage de manière bien plus sensible à plusieurs mètres du sol qu'au niveau même des villas existantes. C'est dire que les immeubles de grand gabarit que le classement en zone de développement 3 veut autoriser pourraient être exposés à des nuisances plus importantes que celles prises en considération en l'état.

Ce paramètre n'a jusqu'ici aucunement été quantifié ou étudié, alors qu'il pourrait précisément avoir des répercussions sur l'affectation à l'habitat, à l'instar des préoccupations du SPBR pour le voisinage immédiat de la route de la Chapelle.

- Les aménagements liés au CEVA :

Le réaménagement du périmètre actuellement affecté en P+R dans le cadre de la réalisation du CEVA n'a pas été évoqué par le SPBR. Or, le projet n'est pas inconnu dans la mesure où il a été intégré au dossier qui a fait l'objet de la décision d'approbation des plans par l'OFT le 5 mai 2008, aujourd'hui pendante devant le Tribunal administratif fédéral.

La non-prise en considération de ces éléments constitue une lacune dans l'instruction du dossier.

A teneur de l'art. 22 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01 ; LPE), les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront en effet délivrés que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. Certes, cette disposition n'interdit pas formellement le basculement d'une zone 5 en zone de développement 3. Elle est néanmoins de nature à empêcher l'affectation prônée par le Conseil d'Etat à l'appui du déclassement proposé, à savoir la densification de l'habitat.

Pour garantir la mise en œuvre des prescriptions de la LPE en matière de bruit, l'art. 36 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (RS 814.41 ; OPB) prévoit que les autorités sont tenues de déterminer les immissions de bruit s'il existe des raisons de supposer que les valeurs limites d'exposition en vigueur sont déjà ou vont être dépassées. Dans le cadre de cet exercice, les autorités doivent notamment tenir compte des augmentations des nuisances auxquelles on peut s'attendre en raison de la construction d'installations fixes, notamment si les projets concernés sont déjà autorisés ou mis à l'enquête publique au moment de la détermination (art. 36 al. 2 let. a OPB).

Les éléments évoqués ci-dessus montrent que, malgré l'existence de nuisances reconnues (liées à l'autoroute) et l'avancement formel d'un projet d'installation d'importance (le CEVA), le SPBR s'est contenté d'examiner les immissions en provenance du trafic sur la route de la Chapelle. Le procédé suivi pose donc problème sous l'angle de l'art. 36 OPB.

Ce procédé achève en outre de convaincre sur le nécessaire respect du séquençage des actes de planification exigé par l'art. 10 al. 4 LALAT, soit sur l'adoption préalable à tout déclassement d'un plan directeur localisé qui se devra de déterminer exhaustivement les options d'aménagement prises pour un secteur voué à d'importants changements, comme les potentialités réelles du quartier de villas concerné pour une densification à des fins de logements.

\* \* \*

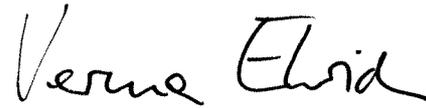
Pour l'ensemble de ces motifs, **l'ASSC s'oppose vigoureusement au Projet de loi N° 10'635 et prie en conséquence le Grand Conseil de bien vouloir le rejeter.**

\* \* \*

En vous remerciant d'en prendre bonne note, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs les Conseillers d'Etat, Mesdames, Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.



Fabio HEER  
président



Verena Ehrich  
vice présidente

**Annexes :**

Pièce n° 1 : Statuts de l'ASSC

Pièce n° 2 : préavis du Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants du 28 mars 2001

Pièce n° 3 : préavis de la Commission d'Urbanisme du 22 mars 2001

Pièce n° 4 : version D du PDQ N° 29'298-529/543

Pièce n° 5 : arrêté du Conseil d'Etat du 27 juin 2007 approuvant le PDQ N° 29'298-529/543 – D

Pièce n° 6 : arrêté du Conseil d'Etat du 9 mars 2009 approuvant le Plan Directeur Communal de la Ville de Lancy

Pièce n° 7 : préavis du Service de protection contre le bruit et les rayonnements non-ionisants du 23 novembre 2009

