

14 mai 2008

Proposition du Conseil administratif du 14 mai 2008, sur demande du Département du territoire, en vue de l'approbation du projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex, et des communes de Grand-Saconnex et de Pregny-Chambésy (création de zones diverses et abrogation d'une zone de développement 4B protégée, selon le plan 29650-27-228-309-530-534) pour le site central des organisations internationales «le Jardin des Nations».

Mesdames et Messieurs les conseillers,

A l'appui de sa demande, le Département du territoire nous a transmis les explications suivantes sous la forme de l'exposé des motifs ci-après:

Exposé des motifs

«Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux,

»Avant-propos

»Un premier projet de modification des limites de zones (plan N° 29250-27-228-309-530-534), qui coïncidait avec les objectifs du plan directeur de quartier «Jardin des Nations», a été mis à l'enquête publique au début 2004 et a provoqué des observations de la part de certaines organisations internationales et de propriétaires privés. Ces observations ont été prises en compte dans l'élaboration du nouveau plan qui accompagne le présent projet de loi. Par ailleurs, des négociations ont eu lieu avec les organisations internationales qui avaient fait recours contre les constats de nature forestière dont la publication était intervenue en parallèle. L'introduction d'un alinéa 3 à l'article 2 du présent projet de loi, permettant cas échéant de clôturer les zones de bois et forêts et les zones de verdure, s'est avérée nécessaire pour que ces recours soient retirés. D'autres discussions ont eu lieu en rapport à la parcelle du Bocage, aux parcelles du Grand-Morillon et aux terrains de la SI Mérimont-les-Crêts nécessitant d'introduire quelques adaptations. En conséquence, le plan a été remanié. Il porte un nouveau numéro (29650-27-228-309-530-534). Son contenu reste toutefois compatible avec le plan directeur de quartier.

»1. Le site des organisations internationales

»Si la vocation internationale de Genève remonte au XIX^e siècle, c'est à partir des années vingt que commence à se développer une politique d'accueil des

organisations internationales, qui vont progressivement s’implanter dans le vaste site qui s’étend de l’avenue de France à Chambésy et des bords du lac au Grand-Saconnex. L’impulsion décisive avait été donnée par le choix de Genève comme siège de la Société des Nations (SDN), puis par la construction du Palais des Nations dans les années trente. A partir du «noyau» devenu siège européen des Nations Unies, les constructions des bâtiments internationaux et des délégations d’Etats étrangers ont peu à peu investi le site et constitué le grand secteur urbanisé que nous identifions aujourd’hui à la Genève internationale.

»L’accueil et le développement des organisations internationales, gouvernementales ou non, représentent sans nul doute un enjeu majeur pour Genève et sa région. Le profil international de Genève fait partie intégrante de l’identité genevoise, alors que les incidences sur l’économie cantonale ne sont plus à démontrer.

»C’est donc un objectif prioritaire pour le canton de garantir les conditions et les potentialités d’accueil des organisations internationales, dans un site exceptionnel tant par sa dimension historique et symbolique que par ses qualités paysagères.

»2. **Rappel historique sur l’aménagement du site**

»La question de la création d’une zone internationale, qui s’était déjà posée avant guerre, est redevenue d’actualité dans les années soixante, face aux demandes croissantes d’organisations désireuses de s’établir. Si la création d’une zone à destination des activités internationales (ZADAI), qui devait fixer le cadre urbanistique du secteur, a finalement été abandonnée, la Confédération et le Canton créèrent conjointement en 1964 la Fondation pour les organisations internationales (FIPOI), chargée de favoriser l’établissement des organisations intergouvernementales. Dès lors, l’implantation des nouvelles constructions s’est poursuivie au gré des disponibilités foncières, mais sans plan d’ensemble et sur des terrains dont le régime des zones est resté celui de la zone villas.

»En 1992, le périmètre d’ensemble du secteur des organisations internationales a fait l’objet d’un projet de modification de zones mis à l’enquête publique (plan N° 28481) et préavisé favorablement par la Ville de Genève. Suite aux préavis négatifs des communes de Pregny-Chambésy et du Grand-Saconnex, ce projet a été mis en suspens l’année suivante, tandis que le département préparait les bases d’une étude d’aménagement sur le même périmètre, dans la perspective de l’établissement d’un schéma directeur. En 1995, ces travaux furent différés au profit du lancement d’un concours international pour l’aménagement de la place des Nations, dont le PLQ a finalement été rejeté à l’occasion du vote référendaire de juin 1998.

»Entre-temps, le déclassement du périmètre des Crêts-de-Pregny était voté par le Grand Conseil en 1996 et celui de la Pastorale l'année suivante, simultanément à la motion 1107 invitant le Conseil d'Etat «à entreprendre les études d'aménagement visant à doter le secteur (compris entre la route de Ferney, l'avenue Appia, l'avenue de la Paix et la route des Morillons) d'un plan directeur».

»Le rapport du Conseil d'Etat, relatif à cette motion M 1107A (dont le Grand Conseil a pris acte en mars 2002), faisait état du lancement de l'étude du plan directeur du site des organisations internationales et annonçait la modification du régime des zones qui en découlerait.

»3. Planification directrice

»Le plan directeur cantonal de 2001, dont la mise à jour a été adoptée par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007, identifie les espaces stratégiques significatifs pour l'ensemble de la région genevoise. Ce sont les périmètres d'aménagement coordonné (PAC) qui nécessitent une planification directrice de quartier, propre à garantir une structuration urbaine cohérente et à assurer une concertation avec les acteurs concernés et la population.

»C'est pourquoi le site central des organisations internationales s'inscrit dans un PAC, dont le plan directeur cantonal recommande la mise en œuvre (fiche N° 2.18). Le département a donc lancé, courant 2000, une importante étude d'aménagement ayant pour objectifs majeurs de faciliter l'implantation et l'accueil des organisations internationales, de mettre en valeur un important ensemble d'espaces verts et d'améliorer l'accessibilité multimodale au site.

»Cette étude, menée en coordination avec tous les partenaires intéressés, notamment les communes (Pregny-Chambésy, Grand-Saconnex et Ville de Genève), s'est concrétisée par un projet de plan directeur de quartier. Le plan directeur de quartier résultant, intitulé «Jardin des Nations» a été mis en consultation publique fin 2002, adopté par les communes concernées à fin 2003, puis par le Conseil d'Etat le 23 mars 2005. Il est donc en force.

»Parmi les actions prioritaires à mettre en œuvre à court terme, le projet de Jardin des Nations préconise notamment une modification des limites de zones sur l'ensemble du secteur comme l'une des conditions nécessaires à la réalisation des propositions de l'étude.

»4. Objectifs du projet

»Le périmètre faisant l'objet du présent projet de loi de modification des limites de zones concerne le territoire de la Ville de Genève (Petit-Saconnex) et

ceux des communes de Pregny-Chambésy et du Grand-Saconnex. Il s'étend de l'avenue de France / route de Ferney au village de Pregny / domaine de Tournay d'une part, et de la route de Lausanne au chemin des Crêts-de-Pregny d'autre part.

»La plus grande partie du site se trouve encore en zone 5 (villas), bien qu'un certain nombre de déclassements ponctuels soient intervenus ces dix dernières années:

- les Crêts-de-Pregny (Pregny-Chambésy), en zone dév. 4A destinée à des organisations internationales et à du logement (plan N° 28792; PL 7406 adopté le 24.05.96);
- la Pastorale (Ville de Genève), en zone dév. 3 destinée prioritairement à des organisations internationales (plan N° 28801; PL 7491 adopté le 23.01.97);
- route des Morillons (Grand-Saconnex), en zone dév. 3 destinée prioritairement à des organisations internationales, pour la nouvelle Ecole internationale de Genève (plan N° 29141; PL 8368 adopté le 23.03.01).

»Par ailleurs, les récentes créations de zones de verdure au Jardin botanique (Terre de Pregny: plan N° 29073; PL 8471 du 30.08.01) et de la campagne Rigot (plan N° 28988; PL 8697 du 26.09.02) ont eu pour objectifs de pérenniser des espaces verts existants et de permettre la reconstruction du collège Sismondi.

»Sur la base des grandes orientations d'aménagement définies dans le plan directeur de quartier «Jardin des Nations», le présent projet de modification des limites de zones répond à trois objectifs principaux:

- a) mettre le régime des zones en conformité avec l'état d'occupation actuel des terrains;
- b) libérer les potentiels constructibles identifiés par le projet de Jardin des Nations, de façon à pouvoir répondre, le moment venu, aux besoins et aux demandes futures des organisations internationales et des ONG;
- c) donner un statut légal à la grande pénétrante de verdure, qui s'étend du domaine de Tournay aux rives du lac, ce qui permettra de créer de nouveaux espaces verts accessibles au public et d'aménager les voies vertes.

»5. Description du projet de modification de zones

»5.1 *Mise en conformité des parcelles déjà bâties*

»Le classement en zone de développement 3 (destinée prioritairement à des organisations internationales) confirme l'affectation existante de ces terrains, tout en offrant un potentiel de transformation ou d'extension des bâtiments existants au profit des institutions suivantes:

- Palais des Nations (parcelles propriété de la Ville de Genève et de l'ONUG);
- siège du Bureau international du travail (parcelle propriété de l'organisation);
- siège de l'Organisation mondiale de la santé (parcelles propriété de l'Etat de Genève et de l'OMS);
- le CICR et le Musée de la Croix-Rouge (parcelle propriété de l'Etat de Genève);
- Missions permanentes des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, de l'Etat du Koweït et de la République de l'Inde (parcelles propriété des Etats concernés).

»Le classement en zone de développement 4A (destinée prioritairement à des organisations internationales) des bâtiments et des parcelles, accueillant les Missions permanentes des Républiques de Pologne et de Slovaquie (et propriété de ces Etats), chemin de l'Ancienne-Route, répond également à un souci de mise en conformité avec l'état existant.

»5.2 Secteurs à développer (potentiels constructibles)

»Ces secteurs, identifiés dans le plan directeur de quartier «Jardin des Nations», sont réservés à de nouvelles constructions, destinées prioritairement à des organisations internationales (organisations nouvelles ou extensions d'organisations existantes). Ils sont classés en zone de développement 3, dont le statut permettra de maîtriser l'urbanisation dans les meilleures conditions grâce à l'établissement ultérieur de plans localisés de quartier:

- Grand-Morillon (parcelles propriété du BIT, de l'Etat de Genève et de l'hoirie Martin par partie);
- En Morillon (4 parcelles propriétés privées);
- Ancienne-Route (2 parcelles propriété de l'Etat de Genève);
- les Feuillantines (3 parcelles propriété de l'ONUG et de l'Etat de Genève, et une parcelle privée);
- le Bocage (parcelle propriété de l'ONUG incluant la maison de maître et les pavillons de la route de Pregny);
- le Planchant (propriété Dugerdil).

»Par ailleurs, le Palais des Nations et le siège du BIT disposent de possibilités constructibles proches des bâtiments existants, qui pourraient permettre de nouvelles implantations, si nécessaires.

»Enfin, le triangle situé entre le chemin Rigot et les voies de chemin de fer (propriété des CFF) doit permettre la construction de la Maison de la paix, intégrant l'IUHEI et sa bibliothèque, dont le projet a fait l'objet d'un concours d'architecture international (jugé en mai 2003).

»5.3 *Autres terrains propriété de l'ONUG, route de Pregny*

»Le terrain accueillant le bâtiment scolaire de l'Ecole internationale de Genève est affecté à une zone de développement 4A destinée prioritairement à des organisations internationales.

»En ce qui concerne la parcelle 434 (commune de Pregny-Chambésy), elle doit permettre la relocalisation du Tennis Club International, actuellement sis dans la campagne Rigot, opération qui conditionne la reconstruction du collège Sismondi. Mais l'ONU, qui met à disposition cette parcelle, a souhaité en préserver la constructibilité ultérieure, à long terme. C'est pourquoi ce terrain est aussi inclus en zone de développement 4A (destinée prioritairement à des OI).

»5.4 *Périmètres en zone 4B protégée*

»Un nouveau périmètre a été délimité autour du village de Pregny, en coordination avec la commune de Pregny-Chambésy dont le plan directeur communal a été adopté le 25 juillet 2007. Cette nouvelle délimitation tient compte de l'occupation effective du sol et des bâtiments existants.

»Au nord du village, le complexe des «serres de Rothschild» (parcelle 1596), propriété de l'Etat de Genève, avait été classé en zone de développement 4B protégée (destinée à des équipements publics et à du logement) en 1991, dans le cadre d'une modification des limites de zones touchant un ensemble de parcelles bordant la route de Pregny. Par la suite, un droit de superficie a été accordé à la Ville de Genève pour «maintenir, rénover et exploiter» les installations existantes, en sorte que la zone de développement peut être abrogée, au profit d'une zone 4B protégée. Cela concerne également les deux petites parcelles, sises à l'angle du chemin Palud et de la route de Pregny, dont les bâtiments font partie du noyau villageois.

»Par ailleurs, les deux parcelles privées N^{os} 376 et 377, comprenant des villas et jouxtant la parcelle des serres, actuellement en zone agricole, sont également classées en zone 4B protégée, par souci de cohérence.

»L'ensemble bâti du Grand-Morillon formé par la maison de maître et ses dépendances, doit être maintenu et protégé: une zone 4B protégée est ainsi délimitée, reprenant le périmètre retenu dans le projet de classement de ce domaine.

»5.5 *Extension de la zone de verdure*

»L'extension de la zone de verdure est l'un des grands objectifs du projet de Jardin des Nations, qui postule la mise en place progressive d'une trame verte: en confortant la grande pénétrante de verdure qui s'étend du domaine de Tournay

aux rives du lac, en développant le réseau des espaces verts publics, en créant de nouvelles promenades, «les voies vertes».

»On peut distinguer deux grandes catégories parmi les nouvelles zones de verdure proposées dans le présent projet:

»– Terrains en propriété publique

»Certaines parcelles bénéficient, ou vont bénéficier, d'un accès public à court terme: il s'agit du parc de l'Impératrice (propriété de la Ville de Genève), de la petite parcelle contiguë au domaine de Penthes (actuellement encore propriété des CFF), des parcelles cédées à l'Etat de Genève et à la commune de Pregny-Chambésy dans le cadre de l'opération Pregny-Parc le long de la route de Lausanne, ainsi que de l'esplanade de l'OMS.

»Trois grands domaines, appartenant à l'Etat de Genève, ne pourront être accessibles au public qu'à terme:

- le domaine de Rothschild: les conditions d'usufruit temporaire ne permettront l'ouverture du parc qu'à long terme;
- le domaine des Ormeaux est mis à disposition de la Mission permanente de France: les conditions d'un accès public partiel seront négociées le moment venu;
- le domaine de Mont-Riant est mis à disposition de la Mission permanente du Brésil: les conditions d'un accès public à la partie inférieure (arborescent) seront étudiées, puis négociées le moment venu.

»– Terrains en propriété privée

»Pour les terrains privés inclus dans la zone de verdure, la modification de zone ne devient effective qu'au fur et à mesure de leur acquisition par les pouvoirs publics ou de la possibilité de les rendre accessibles au public en vertu d'autres dispositions. L'affectation à usage public de ces parcelles est donc différée. L'application du droit de préemption au profit des collectivités publiques permettra, à terme, de concrétiser ces nouvelles zones de verdure.

»Certaines de ces parcelles vont par ailleurs disposer d'une protection particulière (procédures de classement pour l'Ile Calvin et d'une partie du domaine du Grand-Morillon).

»L'importante zone de verdure (à effet différé) prévue sur les terrains de la SI Mérimont-les-Crêts a été réduite, par rapport au projet initial, à une emprise plus modeste qui garantit cependant la faisabilité des deux voies vertes prévues par le plan directeur de quartier adopté en 2005 par le Conseil d'Etat.

»Dans le cadre des négociations entreprises pour acquérir les terrains de la future zone de verdure prévue sur le domaine du Grand-Morillon, dans l'opti-

que d'une préservation du site, il a été nécessaire de définir un petit périmètre constructible sur le bas de la parcelle.

»– Terrains propriété de l'ONU

»Il s'agit d'une part de la parcelle bordant l'avenue de la Paix (côté Ville) dont les droits à bâtir pourront être reportés sur le secteur des Feuillantines, déclassé en 3^e zone de développement (cf. point 5.1.) et d'autre part du secteur de La Pelouse (à l'angle du chemin de l'Impératrice et des voies CFF), qui vient compléter la zone de verdure existante du domaine onusien. Dans ce dernier cas, la partie de la zone jouxtant le jardin botanique sera mise à disposition de la Ville de Genève à court terme et sera donc accessible au public.

»5.6 *Zone des bois et forêts*

»A l'occasion de l'élaboration du présent projet de modification des limites de zones, le Département du territoire a fait procéder à un relevé des lisières boisées sur l'ensemble du périmètre. Un constat de nature forestière a été dressé par le Domaine nature et des paysages (DNP) de juin à septembre 2002. Il concluait à la présence de plusieurs ensembles forestiers dans ce secteur.

»Conformément aux dispositions des articles 4 et 5 de la loi sur les forêts (M 5 10) du 22 mai 1999, ce constat de nature forestière engage le département à ouvrir les procédures nécessaires à la création d'un ensemble de zones des bois et forêts totalisant une surface d'environ 12 hectares.

»Des pourparlers ont eu lieu avec certaines organisations internationales qui avaient fait recours contre les constats de nature forestière. L'introduction d'un alinéa 3 à l'article 2, permettant cas échéant de clôturer les zones de bois et forêts et les zones de verdure, pour des motifs de sécurité, s'est avérée nécessaire pour que ces recours soient retirés.

»5.7 *Zone ferroviaire*

»La délimitation de la zone ferroviaire a été adaptée pour tenir compte des nouvelles emprises de la 3^e voie CFF, aujourd'hui réalisée, d'une surface d'environ 0,7 hectares.

»6. **Droit de préemption**

»Afin d'atteindre les buts poursuivis par le plan directeur de quartier «Jardin des Nations» et par le présent projet de modification des limites de zones, un droit de préemption est institué au profit de l'Etat de Genève, subsidiairement les communes intéressées, sur les terrains en mains privées compris dans les zones

de développement 3 (destinées prioritairement aux organisations internationales) ainsi qu’au profit des communes concernées et de l’Etat de Genève, sur les terrains en mains privées compris dans les zones de verdure.

»Conformément aux articles 43 et 44 de l’ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué les degrés de sensibilité suivants:

- IV pour les bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit dans la zone ferroviaire;
- III pour les zones de développement 3 et 4A destinées prioritairement à des organisations internationales;
- II pour la zone 4B protégée;
- II pour les bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit dans la zone de verdure.»

Commentaires du Conseil administratif

Le présent projet de modification de limites de zones s’inscrit dans le prolongement du projet de plan directeur de quartier N° 29350 «Jardin des Nations», approuvé par le Conseil municipal le 30 novembre 2004 et adopté par le Conseil d’Etat le 23 mars 2005.

La Ville de Genève a été associée à la large concertation organisée par le Département du territoire (ex-Département de l’aménagement, de l’équipement et du logement) autour de ce plan directeur, dont elle approuve les orientations.

De plus, dans le cadre de «l’enquête technique préalable» sur le premier et le deuxième projet de modification de limites de zones, la Ville de Genève a pu exprimer un certain nombre d’observations qui ont de manière générale été prises en compte positivement.

Néanmoins, le plan directeur de quartier «Jardin des Nations» avait pour vision de donner la priorité «à la préservation et au renforcement des espaces ouverts» et de favoriser une polyvalence des usages «pour devenir un lieu partagé». Un des thèmes centraux du plan directeur était d’organiser ces espaces ouverts pour «créer un vaste jardin à l’échelle de l’agglomération, accessible à l’ensemble de la population.» Le rapport final exprime textuellement qu’une «mise en réseau des espaces publics est nécessaire pour mettre en valeur le site et renforcer les liens entre les organisations internationales et la cité et que la fermeture de certains espaces pour des raisons de sécurité pourrait compromettre la continuité de ce réseau».

Or l’alinéa 3 de l’article 2 du présent projet de loi est en totale contradiction avec ces principes puisqu’il permet, pour des motifs de sécurité, de clôturer des terrains en zone de verdure et de bois et forêt. A noter que cet article est égale-

ment contraire à la législation en vertu des articles 699 du Code civil et 17 de la loi cantonale sur les forêts du 20 mai 1999, qui garantissent le libre accès pour chacun à la forêt.

Le Conseil administratif est conscient que cet article est le résultat de délicates négociations avec les organisations internationales qui avaient fait recours contre les constats de nature forestière. Néanmoins, tout en respectant la nécessité de sécuriser certains sites sensibles, le Conseil administratif estime que cette sécurisation peut tout à fait être compatible avec le maintien des cheminements et liaisons piétonnes identifiés dans le plan directeur de quartier «Jardin des Nations» et le plan directeur des chemins pour piétons. A noter que la majorité de ce réseau piétonnier est également identifié dans la carte des «réseaux des espaces verts» du plan directeur cantonal.

Par ailleurs, la Ville de Genève, en qualité de propriétaire, est directement concernée par ce projet de modification de zone. Dans les faits, la parcelle 438, sise au chemin de l'Impératrice, passe de la zone villas à la zone de verdure, supprimant ainsi des droits à bâtir résiduels estimés à 2200 m² de surface brute de plancher. Le plan directeur du Jardin des Nations prévoyait pourtant au même endroit un potentiel de transformation et d'extension de bâtiments existants qui se voit annihilé par le passage en zone de verdure.

Afin de préserver les droits de la Ville de Genève, l'unité des opérations foncières du département des constructions et de l'aménagement a fait parvenir au Département du territoire une observation dans le cadre de la procédure de pré-consultation.

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil administratif vous invite, Mesdames et Messieurs les conseillers, à approuver le projet d'arrêté suivant:

PROJET D'ARRÊTÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettres k) et r), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu la demande du Département du territoire;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – De donner un préavis favorable au projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Sacon-

nex, et des communes du Grand-Saconnex et de Pregny-Chambésy (création de zones diverses et abrogation d'une zone de développement 4B protégée, selon le plan N° 29250) pour le site central des organisations internationales «le Jardin des Nations».

Art. 2. – De demander au Conseil d'Etat de compléter l'article 2, alinéa 3, du règlement par: «Les mesures de sécurité ne devraient en aucun cas supprimer les parcours piétons, voies vertes structurantes et promenades, qu'ils soient existants ou planifiés dans le cadre du plan directeur de quartier «Jardin des Nations» ou du plan directeur des chemins pour piétons.»

Art. 3. – De demander au Conseil d'Etat d'inscrire au Registre foncier, par le biais d'une mention, le solde de droits à bâtir de 2200 m² pouvant être développés sur la parcelle 438 postérieurement à la modification de zone.

Annexes: Plan MZ N° 29250

