



PROJET DE LOI

POST TENEBRAS LUX

Projet présenté par le DCTI

 Contact suivi du dossier : Mme Ariane POUSSIÈRE tél. 022 546 73 89
 Contact secrétariat : M. Christian REVACLIER tél. 022 546 73 84

Version définitive LG : . pl--lancy--10.02.2010--ok.doc ev

Visa de la chancellerie d'Etat :

Projet adopté par le Conseil d'Etat

(visa du Conseil d'Etat)

 sans modification
 avec modification(s)

Remarque(s) :

Au Grand Conseil de la
 République et canton de Genève
 Hôtel de ville
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
 1204 Genève

Monsieur le Président,
 Mesdames et Messieurs les députés,

Nous vous soumettons en annexe un

**Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune
 de Lancy (création d'une zone de développement 3) à la route de la Chapelle**

adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance de ce jour.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, l'expression de
 notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Le président :

Anja Wyden Guelpa

François Longchamp

Annexe mentionnée

Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy (création d'une zone de développement 3) à la route de la Chapelle

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29175-543, dressé par le département en charge de l'aménagement le 1er mars 2001, et modifié le 30 mars 2001, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy (création d'une zone de développement 3) à la route de la Chapelle est approuvé.

² Les plans de zones annexés à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont modifiés en conséquence.

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29175-543 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. La politique de densification de la 5ème zone (villas)

La volonté d'utiliser de manière optimale les zones à bâtir existantes est une constante de la politique d'aménagement cantonal. Elle trouve son assise dans l'objectif premier de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), qui vise à "assurer une utilisation mesurée du sol" et est réaffirmée dans le concept de l'aménagement cantonal, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000, mis à jour en juin 2006, approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007 et par le département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication le 28 juin 2007, qui postule "d'utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes".

L'importance de la zone villas en terme de superficie - elle représente 45% de l'ensemble des zones à bâtir -, sa faible densité d'utilisation et son surdimensionnement par rapport aux besoins ont incité les autorités politiques à préconiser le principe de sa densification par modification des limites de zones.

Depuis désormais plus de vingt ans, motions, résolutions, projets de loi ont jalonné au Grand Conseil le débat récurrent sur une politique d'utilisation rationnelle des potentialités de la zone 5.

Rappelons-en succinctement les dernières étapes :

En 1988-1989, le concept de l'aménagement cantonal d'abord, puis l'ensemble du plan directeur cantonal étaient adoptés par le Grand Conseil. Le concept réaffirmait le principe général d'utiliser les zones à bâtir existantes de manière optimale. En ce qui concerne plus spécifiquement la zone villas, l'option de densification était préconisée en ces termes : « les parcelles libres de construction ou peu bâties d'une certaine dimension feront l'objet d'un déclassement dans une zone plus dense chaque fois que les conditions s'y prêteront ».

En 1991, la motion 524 concernant une meilleure utilisation de la zone villas était adoptée par le Grand Conseil : elle visait à examiner les opportunités d'un redimensionnement de la 5ème zone (villas) au profit des zones plus denses, par "une densification différenciée", et demandait un recensement des terrains non bâtis en zone villas.

Par la suite, une modification de la loi sur les constructions et les installations diverses (PL 6983, de novembre 1994) offrait une nouvelle possibilité de densification du tissu villas, sans passer par le déclassement, avec une augmentation possible de l'indice d'utilisation du sol à 0,4, sous certaines conditions, dont la principale est l'accord de la commune. Cette disposition visait principalement les terrains difficiles à déclasser pour différentes raisons (situation, surface, morphologie...).

En mars 1998, la motion 1182, concernant l'utilisation des zones à bâtir, demandait au Conseil d'Etat "d'examiner les possibilités de densification de la zone 5 (zone villas)".

Enfin, en novembre 2000, le Grand Conseil adoptait la motion 1320 pour une meilleure utilisation des terrains à bâtir en zone villas : initialement prévue pour contrer un projet de villas au chemin de la Blonde, à Vandoeuvres, dont la densification a été jugée inappropriée en raison de la qualité du site, elle invite le Conseil d'Etat "à soumettre au Grand Conseil des projets de modifications de zones portant sur des terrains situés en zone villas se prêtant à une densification".

2. Mise en œuvre et bilan

Suite à l'adoption du plan directeur cantonal en 1989, une étude générale de la zone villas avait permis de recenser les terrains libres de construction, ou peu bâtis, qui pourraient se prêter à une densification.

Sur la base d'une analyse de l'état d'occupation de la zone et d'une proposition de structuration de la couronne extérieure de l'agglomération, l'étude désignait les périmètres dont la densification était préconisée d'une part, les espaces verts à créer ou à protéger, d'autre part.

Depuis lors, ce document a constitué une référence et une partie des propositions a été concrétisée par des déclassements. Certains périmètres, par contre, ont été abandonnés, soit qu'on ait renoncé à la densification prévue et laissé construire des villas (suite à une analyse plus poussée du contexte local), soit parce que certains terrains ont été réservés pour des équipements publics ou des espaces verts.

La mise en application de la politique de densification par modification de zone a induit une cinquantaine de modifications de zones adoptées par le Grand Conseil entre 1984 et 2008. Cela correspond à un potentiel de l'ordre de 11'500 logements, dont plus de la moitié a déjà été réalisée.

Au niveau qualitatif, il faut naturellement souligner les aspects positifs de ces projets de densification : passant en zone de développement (4B ou 4A, voire 3), chacun de ces périmètres est régi par un plan localisé de quartier qui en assure la maîtrise urbanistique et qui permet, selon les cas, l'aménagement d'espaces collectifs, l'installation d'un petit équipement scolaire, voire commercial, la réservation d'un chemin piétonnier ou d'une piste cyclable, etc.

La réalisation d'immeubles d'habitation collective offre donc sans conteste, sur le plan de la qualité du quartier, une alternative meilleure qu'une réalisation intensive de villas.

Au fil des ans, cette politique s'est vue confrontée à un certain nombre de difficultés d'application :

Si, dans un premier temps, les opérations de densification par modification de zone ont été relativement bien acceptées et soutenues par les communes, notamment les grandes communes suburbaines qui disposent des infrastructures nécessaires à l'accueil d'une population nouvelle, des résistances se sont faites plus fortes au fil des ans, notamment dès le début des années nonante.

3. Pénurie du logement : nécessité d'un "coup d'accélérateur"

Aujourd'hui, la situation sur le marché du logement est de plus en plus tendue. Depuis 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le taux de vacance moyen a très fortement diminué entre 1994 (1,69 %) et 2009 (0,21 %), et il est encore plus faible pour les grands logements.

Ceci s'explique par le décalage des cycles de croissance démographique et de construction des logements : alors qu'on observe, de 2000 à 2008, une augmentation de la population moyenne de 4'700 habitants par an, après une relative stagnation les années précédentes, les gains annuels en logements diminuent progressivement, passant de 1'828 en 2000 à seulement 1'048 en 2008.

Concernant les villas, elles représentent actuellement près du quart des logements construits, ce qui permet de satisfaire la demande pour ce type de logements.

C'est donc la construction de logements collectifs, notamment les logements subventionnés qui enregistre une forte tendance à la baisse : la production annuelle moyenne, qui s'élevait à 1'400 logements entre 1991 et 1996, n'atteint plus que 450 logements entre 2000 et 2009. Ceci ne permet plus de compenser la sortie du contrôle de l'Etat de nombreux logements, d'où une érosion progressive du parc des logements subventionnés (15,1 % en 1990; moins de 10% en 2007).

A court terme, on peut s'attendre à une hausse significative de la production de logements. En effet, le nombre de logements projetés et autorisés en 2008 s'élève respectivement à 2'243 et 1'581, ce qui demeurerait cependant insuffisant si la croissance démographique devait se poursuivre au rythme actuel. A moyen et long terme, afin de satisfaire les besoins futurs, il s'agit non seulement de concrétiser les nombreuses modifications de zones et plans localisés de quartier, qui ont été adoptés ces dernières années, notamment dans les PAC (périmètres d'aménagement coordonné), mais aussi de mettre à disposition de nouveaux périmètres à urbaniser que ce soit dans les dernières réserves de la zone agricole prévues pour être déclassées dans le plan directeur cantonal (Les Cherpines / Les Charrottons et les Grands-Esserts) ou, à plus long terme dans les PACA (périmètres d'aménagement coordonné).

Cette situation de crise implique donc des mesures urgentes pour mettre à disposition des périmètres constructibles et destinés à accueillir des logements subventionnés et des logements d'utilité publique au sens de la nouvelle loi LUP : celles qui visent à densifier la 5^{ème} zone (villas) et celles qui proposent des déclassements limités de la zone agricole en continuité de la zone à bâtir.

A noter que les territoires voisins - Pays de Gex, Genevois haut-savoyard et district de Nyon - soumis à des croissances démographiques proportionnellement plus élevées, connaissent aussi de très fortes tensions sur leurs marchés du logement bien que leur production de logements soit très nettement supérieure, en termes relatifs, à celle du canton de Genève : ils ne seraient donc que difficilement en mesure de satisfaire les besoins de la population genevoise, malgré les facilités accordées par les accords bilatéraux.

4. Le concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal

En ce qui concerne le développement de l'agglomération urbaine, le concept de l'aménagement cantonal, qui donne un cadre général à cet objectif, préconise de "densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée" (objectif 2.12), ce qui implique d'alléger la pression de l'urbanisation sur les quartiers anciens et d'adopter une politique d'urbanisation diversifiée des quartiers périphériques. S'agissant de la 5e zone (villas), le concept reprend et développe le principe de la densification, qui figurait déjà dans l'ancien concept de 1989, et préconise une utilisation plus intensive de la zone villas, notamment par le déclassement dans une zone à bâtir plus dense permettant la réalisation d'immeubles de logement. "En périphérie urbaine : en 5e zone destinée aux villas, densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones; dans d'autres secteurs, encourager le recours à l'indice d'utilisation de 0,4; maintenir une faible densité dans les secteurs qui ont valeur de site. Dans des cas qui s'y prêtent, créer de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas."

Le projet de schéma directeur cantonal, actuellement soumis à l'examen du Grand Conseil, doit illustrer sur le territoire la mise en œuvre des objectifs du concept : la problématique de densification de la 5e zone (villas) par modification de zone y fait l'objet d'une fiche de "projets et mesures" (n° 2.03), tandis que la carte recense tous les périmètres de la zone 5 proposés pour une densification. Dans le cadre des études de base menées préalablement à l'élaboration du projet de schéma directeur cantonal, l'inventaire des possibilités de densification de la zone villas (réalisé en 1990 dans le cadre de l'étude générale de la zone villas) a été mis à jour et les périmètres retenus à ce stade figurent dans le schéma d'aménagement de l'agglomération (planches urbanisation et synthèse): ils ont donc été reportés dans le projet de schéma directeur cantonal.

5. Sélection des périmètres à déclasser

Consécutivement à cet état des lieux, et afin de concrétiser les objectifs du concept, le Conseil d'Etat, préoccupé par la situation critique du logement, a décidé de mettre rapidement en action une première série de modifications de zones concernant 12 périmètres de la 5ème zone (villas) répartis dans l'agglomération et qui représentent un potentiel de l'ordre de 3000 logements.

Ce premier train de déclassements s'appuie donc notamment sur l'étude de 1990, qui a déjà analysé le contexte territorial et défini les critères à prendre en compte, et sur l'inventaire effectué dans le cadre des études de base du projet de schéma directeur cantonal.

Les critères dont il a été tenu compte pour la sélection des périmètres sont les suivants :

- Le choix de terrains d'une surface suffisante pour permettre la réalisation d'ensembles cohérents d'une taille significative (5'000 m² de surface de terrain au minimum) ;
- La prise en compte des qualités naturelles et paysagères ainsi que celles du bâti préexistant sur le site et dans son environnement proche ;
- La qualité de l'accessibilité aux sites par les transports individuels et collectifs, les projets d'infrastructures de transport, ainsi que, le cas échéant, les possibilités d'amélioration des réseaux ;
- La proximité avec une zone à bâtir ou une urbanisation plus dense permettant un accrochage à la structure urbaine et laissant prévoir à terme les occasions de renforcer des polarités locales.
- L'appréciation des nuisances, existantes et futures, au premier rang desquelles les nuisances sonores causées notamment par le trafic automobile, qu'une densification pourrait accroître dans le proche voisinage ;
- La disponibilité ainsi que la proximité des équipements, que ce soient les réseaux d'infrastructures de transports, les équipements publics (écoles, centres administratifs, culturels et sportifs, poste), mais également les commodités commerciales et de loisirs.

Un deuxième train de modifications de la 5ème zone (villas) sera mis en œuvre dans une seconde phase. Il portera sur les autres périmètres qui figurent dans le projet de schéma directeur cantonal.

6. Situation et contexte

Le périmètre faisant l'objet du présent projet de modification des limites de zones n° 29175 - 543 est situé entre la route de la Chapelle, le chemin du Gui et le centre de la voirie cantonale, sur la feuille n° 48 de la commune de Lancy. Il est constitué de 32 parcelles privées dont cinq d'entre elles appartiennent à l'Etat de Genève et de quatre parcelles appartenant au domaine public. Actuellement situés en 5ème zone (villas), ces terrains sont dévolus à de l'habitation individuelle de type pavillonnaire.

L'ensemble du secteur environnant le périmètre à déclasser présente un intérêt cantonal majeur du point de vue de l'aménagement. Situé à proximité de la route de Saint-Julien, axe historique conduisant à l'entrée de la ville de Carouge, il est au carrefour des communes de Carouge, Lancy et Plan-les-Ouates.

Depuis la mise en service du centre de maintenance des TPG en 1992 au Bachet-de-Pesay puis, en 1997, de l'évitement autoroutier de Plan-les-Ouates ainsi que le prolongement, la même année de la ligne 13 du tramway en direction des Palettes, ainsi que la construction du stade de Genève situé au nord de la route de Saint-Julien, le secteur a subi de profonds bouleversements. Ce secteur est, de plus, directement concerné par le projet de liaison ferroviaire la Praille - Eaux-Vives - Annemasse décidé par le Conseil d'Etat en septembre 2000 et dont l'exploitation est prévue pour 2016. Une station devrait être implantée au Bachet de Pesay en bordure du périmètre.

Pour ces raisons, ce secteur a été identifié par le projet de schéma directeur cantonal comme Périmètre d'Aménagement Concerté (fiche 2.20 PAC Praille-Bachet). Cette notion a pour but de garantir l'organisation cohérente des espaces stratégiques pour le développement de l'agglomération, notamment dans le cas de la création de nouveaux quartiers d'affectation mixte, en lien avec le développement des transports publics en concertation avec les milieux intéressés. C'est dans ce cadre qu'un certain nombre d'études préliminaires ont été effectuées, notamment l'étude d'urbanisme du secteur Praille-Bachet, qui devrait être prochainement entérinée par le Conseil d'Etat. Elle conclut entre autre à l'opportunité d'une densification à terme du secteur de villas de la Chapelle dans le but de garantir l'organisation cohérente des espaces stratégiques pour le développement de l'agglomération. S'ajoute à cela le fait que le site de la Chapelle figure dans le plan directeur de la commune de Lancy adopté en mars 2009, comme un secteur à développer.

L'affectation des zones actuelles est le reflet des changements passés et à venir dont il a été fait mention. Le périmètre se trouve ainsi situé entre une zone ferroviaire à l'est, suivant une bande parallèle au chemin de la Chapelle, adoptée par votre Conseil en 1989, dans le but de réserver les emprises nécessaires à la future liaison Praille - Eaux-Vives - Annemasse qui sera enterrée dans ce secteur et par le centre d'entretien du Service de la voirie et du nettoyage du canton qui est situé en zone industrielle et artisanale. Au nord, subsiste un périmètre encore affecté à la cinquième zone, occupé par la plate-forme TPG et le parking d'échange du Bachet ; ce secteur devra être

ultérieurement restructuré dans le cadre de la mise en œuvre du périmètre d'aménagement concerté. Plus loin, au delà de la route de Saint-Julien, s'étendent les tissus bâtis denses de la troisième zone et de la zone de développement, depuis l'avenue Eugène-Lance jusqu'à l'ensemble des Palettes, urbanisés progressivement depuis les années cinquante. Enfin les terrains qui jouxtent la limite sud du secteur concerné, marquent la fin de l'urbanisation actuelle. Cependant, ce périmètre a été déclassé en zone de développement 3, projet de modification des limites de zone N° 29299B adopté le 18 mars 2005 et le projet de plan localisé de quartier portant sur ces mêmes parcelles a été adopté le 26 août 2009.

7. Description du périmètre

Ce terrain descend en pente douce vers le Bachet-de-Pesay, dégageant des vues lointaines en direction du Jura. Il est actuellement entièrement occupé par un tissu bâti de type pavillonnaire qui s'est partiellement constitué autour des années '30 à '50. Environ la moitié des villas existantes sont antérieures à 1935 tandis qu'un peu moins d'un tiers a été édifié ou rénové depuis moins de vingt ans. Aucun recensement du patrimoine architectural du terrain n'a été réalisé à ce jour. Par ailleurs deux cordons de chênes bordent les limites ouest et sud du périmètre, soulignant ainsi la coupure morphologique avec les installations du Service de la voirie et de nettoyage du canton et le secteur de la Chapelle récemment déclassé. Le seul élément végétal isolé de valeur est un grand cèdre qui surplombe la route de la Chapelle à l'angle est du périmètre. L'ensemble des éléments marquants dont l'analyse devra naturellement être complétée en temps utile, sera pris en considération dans l'étude à mener ultérieurement sur le périmètre en vue de l'adoption d'un plan localisé de quartier.

Idéalement desservi par les transports publics, ce périmètre est proche des zones d'habitation denses de Lancy mais également des écoles (école primaire du Bachet, collège de Staël, pôle universitaire de Battelle) des équipements culturels et de loisirs (future salle de spectacle communale aux Palettes, stade de Genève, piscine et tennis des Semailles). Il répond donc parfaitement aux critères mentionnés dans la partie générale de l'exposé des motifs comme étant propice à l'urbanisation même si son potentiel est relativement faible à court terme. Son déclassement procède donc d'une vision à moyen ou long terme, en raison des enjeux, liés principalement au projet de liaison Praille - Eaux-Vives - Annemasse demandée par le Grand Conseil.

C'est pourquoi il est proposé de créer une zone de développement 3 d'une superficie de 37'873 m², incluant les chemins, d'une surface approximative de 3217 m² qui donnent accès au périmètre.

8. Historique et problématique

En 2001, ce projet de modification des limites de zone faisait partie du 1^{er} train de déclassement initié par le département. Il a été mis en suspens en janvier 2002 suite au préavis défavorable du conseil municipal de la ville de Lancy qui faisait suite à la première enquête publique.

Entretemps plusieurs dossiers sont déposés sur des parcelles faisant partie du périmètre :

- DR 18047, construction de 6 immeubles de logements et garage souterrain en septembre 2007. Cette demande de renseignement, a été délivrée le 12 octobre 2009.
- DD 101570, construction de 3 villas contiguës avec couverts pour voitures dont l'autorisation a été refusée le 11 janvier 2008. Cette décision s'appuie sur le fait que cette parcelle est incluse dans un secteur à densifier par modifications des limites de zones dans le plan directeur cantonal (fiche 2.03) et compromet donc les objectifs d'urbanisme visés.

Par ailleurs, un autre projet de modification des limites de zones, situé le long de la route de Saint Julien entre le chemin de Trèfle-Blanc et la route de La Chapelle est en cours de procédure. Il s'agit du projet de modification des limites de zone N° 29704 Trèfle Blanc qui prévoit de créer de la zone de développement 3 en vue de réaliser un P+R de l'ordre de 600 places en relation avec le tramway, ainsi qu'une nouvelle salle des fêtes exploitée en synergie avec un hôtel actuellement à l'étude.

Dès lors, le département se doit de poursuivre la procédure et de faire adopter ce projet le plus rapidement possible, en vertu du délai fixé par l'art. 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 130).

9. Degré de sensibilité OPB

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité III aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 3 créée par le présent projet de loi.

10. Procédure

L'enquête publique ouverte du 2 mai au 2 juin 2001 a donné lieu à de nombreuses lettres d'observations dont une émanant de l'Association pour la sauvegarde du site de la Chapelle signée par 579 personnes. En date du 31 janvier 2002, le Conseil municipal de la commune de Lancy a émis un préavis défavorable au présent projet de loi modifiant les limites de zones. A la suite de cette délibération, le Conseil d'Etat avait convenu avec les autorités communales, que le projet serait mis en suspens jusqu'à l'adoption du PLQ 29591, ce qui a eu lieu en août 2009.

Dès lors, le Conseil d'Etat a, conformément aux dispositions de l'article 16, alinéa 4, LaLAT, procédé à l'audition du Conseil administratif de la commune, avant de statuer sur l'éventuelle poursuite de la procédure.

Lors de cette audition, qui a eu lieu le 13 octobre 2009, le Conseil administratif a expliqué les motifs de l'opposition du Conseil municipal au projet. Le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté de poursuivre le processus d'approbation du projet de loi qui est conforme aux objectifs du plan directeur cantonal. Il a souligné que l'affectation en zone de développement du périmètre n'implique pas l'expropriation des habitants qui y résident actuellement.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : un exemplaire du plan N° 29175-543