

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 21 décembre 2001

Messagerie

Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 4A)

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

Article 1

¹ Le plan N° 29176A-288, dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 1^{er} mars 2001, modifié le 14 novembre 2001, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 3 au chemin de Pinchat), 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

L'indice d'utilisation du sol est limité à 0,6.

Art. 3

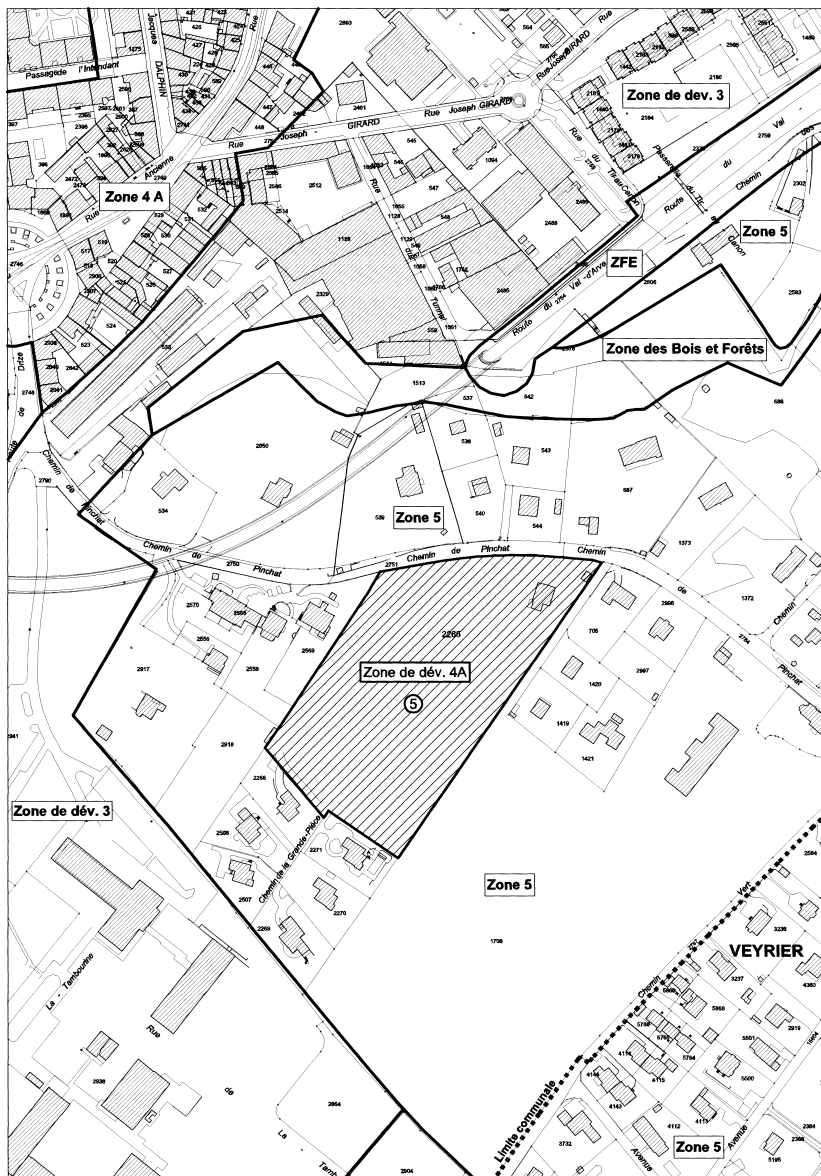
En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 4A, créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 4

Un exemplaire du plan N° 29176A-288 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

ANNEXE



EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et

Messieurs les députés,

La politique de densification de la 5^{ème} 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, 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 bientôt 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 5^{ème} 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 (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".

Mise en oeuvre 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 2000. Cela correspond à un potentiel de l'ordre de 7000 logements, dont environ la moitié est réalisée ou en cours de construction.

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 vu 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.
- D'autres freins proviennent également de l'attitude des propriétaires et des promoteurs qui préfèrent réaliser rapidement des lotissements de villas et qui craignent les aléas et les retards induits par les procédures telles que modifications de zones et plans localisés de quartiers.
- Les réactions négatives apparaissent aussi parfois chez les habitants des quartiers de villas où doivent s'insérer des projets d'habitat collectif; certains allant même jusqu'à s'opposer à des projets de densification du tissu villas (indices 0,3 ou 0,4).

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

Aujourd'hui, la situation sur le marché du logement est de plus en plus tendue : en 2001, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le taux de vacance moyen a diminué de moitié entre 1994 (1,69 %) et 2000 (0,83 %), 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, en 1999 et 2000, une augmentation de la population supérieure à 5'000 habitants par an, après une relative stagnation les années précédentes, les gains annuels en logements diminuent progressivement, passant de 2'447 en 1996 à 1'828 en 2000.

Concernant les villas, leur rythme de réalisation s'est accru ces dernières années et elles représentent maintenant 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 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 800 logements entre 1997 et 2001. 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; 11,41 % en 2000).

A court terme, si une telle croissance démographique devait se poursuivre, ces conditions ne pourraient qu'empirer : en effet, les logements projetés et autorisés depuis 1999 ont fortement diminué, leur moyenne annuelle étant comprise entre 1'100 et 1'400. Les perspectives à moyen terme sont également préoccupantes, car peu de modifications de zones et de plans localisés de quartier, permettant de construire des logements, ont pu être adoptés ces dernières années.

Cette situation de crise implique donc des mesures urgentes pour mettre à disposition des zones rapidement constructibles : 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. Ces mesures s'inscrivent dans la même stratégie ayant pour but de répondre à la demande pressante de logements subventionnés.

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 et ne seraient donc que difficilement en mesure de satisfaire les besoins de la population genevoise, malgré les facilités accordées par les accords bilatéraux.

Plan directeur cantonal adopté par le Grand conseil le 21 septembre 2001

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 5^e 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 5^e 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 plan directeur cantonal, approuvé par le Grand Conseil, doit illustrer sur le territoire la mise en oeuvre des objectifs du concept : la problématique de densification de la 5^e 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 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.

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 ainsi décidé de mettre rapidement en action une première série de modifications de zones concernant 12 périmètres de la 5^{ème} 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.
- Une nouvelle action de valorisation des périmètres à urbaniser sera entreprise cet hiver. Elle portera sur d'autres périmètres qui figurent dans le schéma directeur cantonal.

Consultations et procédure

Les projets de déclassement faisant l'objet du premier train de mesures ont été mis à l'enquête publique du 2 mai au 2 juin 2001. Ceci a été l'occasion d'un vaste débat qui a permis non seulement aux élus mais également à l'ensemble de la population de s'exprimer abondamment au sujet de l'urbanisation des terrains sélectionnés et, indirectement, de manière plus large sur le développement de Genève.

Pendant l'été le conseil d'Etat a délégué à M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, pour rencontrer les communes concernées par ces projets de déclassement. Ces discussions ont permis aux autorités cantonales et communales de faire le point sur les réactions suscitées par l'enquête publique et de préparer les dossiers en vue de leur présentation aux conseils municipaux.

Les prises de position des conseils municipaux, intervenues durant l'automne 2001, se sont avérées extrêmement diversifiées allant de l'approbation unanime au refus d'entrer en matière. Il convient de signaler que les avis défavorables à l'encontre des propositions de déclassement diffèrent considérablement d'une commune à l'autre et demandent à être nuancés. En effet, alors que certaines communes ont adopté une position négative de principe, d'autres ont formulé des réserves et des interrogations auxquelles les études d'aménagement (dont certaines ont entre-temps été lancées) devraient permettre de répondre. Enfin, certaines communes, bien que défavorables à la solution proposée par le département, ont émis des propositions alternatives.

Le conseil d'Etat, après avoir évalué la situation de chaque périmètre a adopté une position différenciée, tenant compte de ses caractéristiques particulières. Dans certains cas, en particulier lorsqu'il s'agit de périmètres ne posant pas de problèmes, le conseil d'Etat a décidé de poursuivre la procédure de modification des limites des zones en l'état. Dans d'autres cas, malgré l'avis défavorable de la commune, il a décidé de poursuivre la procédure en demandant au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement d'entreprendre ou de poursuivre des études qui seront à même de fixer les conditions d'aménagement plus précises des périmètres. Dans d'autres cas le conseil d'Etat a estimé opportun de poursuivre la procédure avec un projet modifié répondant ainsi aux remarques communales. Enfin, dans certains cas le conseil d'Etat a décidé soit d'accorder un délai supplémentaire soit de mettre le projet de déclassement en suspens.

Situation et contexte

Le périmètre faisant l'objet du présent projet de modification des limites de zones est situé au chemin de Pinchat 16, feuille 39, de la commune de Carouge. Il comprend la seule parcelle N° 2265, d'une superficie de 19 647 m², léguée à l'Etat de Genève par Mme Marie-Madeleine Lancoux, décédée en février 2000.

La condition de ce legs est que le produit de la valorisation de ce terrain soit transféré à la Ville de Genève pour la construction du futur musée d'ethnographie.

En 1991 déjà, ce terrain était retenu comme potentiel à densifier dans « l'Etude des possibilités de densification en 5^{ème} zone » menée par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, dans le cadre de la mise en application du concept d'aménagement cantonal de 1989. "L'Etude sectorielle de structuration - Région de Drize" confirmait cette option en 1992.

Dans une perspective plus large, l'ensemble du secteur compris entre le chemin de Pinchat, la route de Drize et le chemin Vert, présente un potentiel de développement, déjà partiellement engagé et qu'il conviendrait de conforter et de valoriser, notamment dans l'optique de la réalisation de la liaison ferroviaire Praille-Eaux-Vives.

Description du périmètre

La parcelle, elle-même, de forme rectangulaire, est en légère pente est-ouest. Un seul bâtiment occupe le terrain dans l'angle nord-est. Il s'agit d'une maison de maître, qualifiée d'intéressante par le recensement architectural et des sites du Canton de Genève de 1991, construite probablement aux environs de 1780 à Cologny et reconstruite sur le site en 1903.

Au nord, le terrain est bordé d'un mur le long du chemin de Pinchat. Ce chemin figure dans l'inventaire des voies de communication historiques (IVS) comme tracé historique d'importance nationale sans substance. Ce terrain comporte une allée de marronniers ainsi qu'un verger de haute tige. L'ensemble, formant des cordons orientés nord-sud, a été retenu comme élément caractéristique du paysage. Un relevé récent des arbres indique quant à lui que l'état de cette arborisation s'est passablement dégradé. Néanmoins, le principe de la structure végétale, ainsi que les éléments bâtis qui revêtent un intérêt patrimonial certain, devront être pris en considération dans le cadre de l'étude particulière, qui sera effectuée ultérieurement en vue de l'établissement d'un plan localisé de quartier.

Ce terrain est proche du Rondeau de Carouge (environ 500 m.). Il est desservi par les trams 12 et 13. A proximité immédiate, se situent également les arrêts des bus 41 et 45 qui desservent respectivement Veyrier et Troinex-Croix-de-Rozon. La future liaison ferroviaire Cornavin-Praille-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA) prévoit, quant à elle, une halte au chemin Vert.

Cette parcelle est également proche des terrains de Battelle, en voie d'être acquis par l'Etat de Genève, où le plan localisé de quartier N° 28566A prévoit la construction de plusieurs immeubles de logements de six niveaux sur rez-de-chaussée, en cours de réalisation et d'autorisation ainsi que de plusieurs immeubles affectés actuellement à l'Université de Genève. En outre, une école primaire de 8 classes (La Tambourine) y est en construction.

Sur la base de ces différents éléments, un premier projet de modification des limites de zones visant la création d'une zone de développement 3 sur le même périmètre, portant le N° 29176-288 a été mis à l'enquête publique du 2 mai au 2 juin 2001. Cette procédure a suscité une dizaine d'observations et un préavis du Conseil municipal de la commune de Carouge, défavorable (23 contre et 2 abstentions) au projet et demandant sa modification sous forme de zone de développement 4A, avec un taux d'utilisation du sol limité à 0,6.

Au vu de ce préavis défavorable, le Conseil d'Etat, compte tenu du caractère patrimonial important de ce site et sur la base d'une nouvelle étude d'aménagement effectuée durant l'été 2001 sur mandat de la Ville de Genève a décidé de modifier le projet en proposant une zone de développement 4A d'une surface de 19 647 m² avec un taux d'utilisation du sol limité à 0,6.

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 II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 4A créée par le présent projet de loi.

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