

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 Chêne-Bougeries (création d'une zone de développement 3)

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

Article 1

¹ Le plan N° 29180-511, dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 1^{er} mars 2001, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bougeries (création d'une zone de développement 3 au Plateau de Frontenex) 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

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

Un exemplaire du plan N° 29180-511 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

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 l'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 l'100 et l'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 N° 29180-511 est situé entre le chemin de Grange-Canal, la route de Vandoeuvres, le chemin de la Gradelle, le chemin du Pré-du-Couvent et la ligne ferroviaire Eaux-Vives - Annemasse, au lieu-dit "Pré-Babel", feuille 7 de la commune de Chêne-Bougeries. Il est constitué de onze parcelles ou fractions de parcelles, dont six appartiennent à l'Etat de Genève, une à la Ville de Genève, et quatre à des propriétaires privés. La superficie totale est de 91 890 m² y compris le chemin du Pré-du-Couvent et une portion du chemin de Grange-Canal. Actuellement situés en zone 5 (villas), ces terrains sont dévolus à l'habitat individuel et à des équipements sportifs.

L'ensemble du secteur environnant le périmètre, présente un intérêt cantonal du point de vue de l'aménagement. Situé à l'entrée de la Ville de Genève, il est au carrefour des communes périurbaines de Cologny et Chêne-

Bougeries. Il jouxte les tissus bâtis denses de l'ensemble la Gradelle (1963-67) et des zones de développement 3 de la Cuisine et Grange-Canal urbanisées durant la dernière décennie. Il est 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 2007. Une station devrait être implantée en bordure du périmètre. Pour ces raisons, il a été identifié par le projet de schéma directeur cantonal comme Périmètre d'Aménagement Concerté (fiche 2.12 PAC Frontenex-Gradelle). 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. C'est dans ce cadre que des études préliminaires ont été effectuées. Elles concluent notamment à l'opportunité d'assurer une continuité avec la ville par une urbanisation dense de ces terrains, pour la plupart libres de construction, à concevoir dans le respect et la mise en valeur d'une pénétrante de verdure reliant Vandoeuvres aux Eaux-Vives. Concernant la mise en oeuvre, le périmètre d'aménagement concerté devra faire l'objet d'une étude directrice en collaboration entre l'Etat, les communes et les autres partenaires (à définir en temps voulu) concernés.

Description du périmètre

A l'instar de tout le plateau de Frontenex, le périmètre est fortement marqué par la présence de grands domaines constitués dès le 17^{ème} siècle. En témoignent notamment la villa Trembley, construite en 1844 par l'architecte Jacques Louis Brocher, sise sur la parcelle 1554, et les alignements de chênes sur le chemin de Grange-Canal et la route de Vandoeuvres dont le tracé n'a pas évolué depuis le 19^{ème} siècle. Ces éléments ont été désignés sur le plan de Recensement du patrimoine architectural et des sites N° 28497 effectué par le Service des Monuments et Sites, en 1992, comme "bâtiments intéressants" et "éléments caractéristiques du paysage". Ils seront bien évidemment pris en considération dans l'étude directrice précitée. Les conditions de leur maintien seront étudiées en collaboration avec la commission des monuments, de la nature et des sites. Par ailleurs, le bois accompagnant le nant de Traînant, les terres cultivées sur la commune de Cologny, le dégagement vers le lac et les Alpes et la proximité de la campagne confèrent au site une grande valeur paysagère.

Le périmètre se caractérise par une très faible densité bâtie: trois habitations individuelles (dont la villa Trembley et un chalet construit en 1911 par Jean-Louis Cayla), quelques pavillons et club-houses pour les

terrains de sports). Installés dans les années 60, ces derniers sont aujourd'hui peu utilisés voire désaffectés. Par ailleurs, la Ville de Genève y dispose du stade des Fourches.

Ce périmètre est bordé par les terrains de loisirs de la Ville de Genève au lieu-dit Pré-Picot, qui accueillent de nombreux usagers, et par le stade de Frontenex. Il est également proche de nombreux équipements publics : écoles primaires de Pré-Picot et de la Gradelle, cycle d'orientation de la Gradelle, école de commerce, crèches, centre sportif de Cologny, centre de loisir de la Gradelle, un centre médical (infirmierie du Prieuré) et l'église Saint-Paul. Il est actuellement bien desservi par les transports publics en provenance de la ville (lignes 9, A et 33), offre qui sera complétée par la liaison Praille - Eaux-Vives - Annemasse. L'accessibilité pour les véhicules privés est également très bonne. Par ailleurs, vu les prévisions scolaires 2001-2012 pour l'enseignement secondaire post-obligatoire il sera nécessaire de réserver dans le périmètre du PAC de Frontenex un site pour la réalisation d'un équipement de ce type.

Par conséquent, le périmètre répond aux critères mentionnés dans la partie générale de l'exposé des motifs comme étant propice à l'urbanisation.

C'est pourquoi il est proposé de créer une zone de développement 3 d'une surface totale de 91 890 m² y compris le chemin du Pré-du-Couvent et une portion du chemin de Grange-Canal.

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.

L'enquête publique ouverte du 2 mai au 2 juin a suscité environ 300 observations et le présent projet de loi a fait l'objet d'un préavis défavorable du Conseil municipal de la commune de Chêne-Bougeries le 8 novembre 2001 par 16 voix contre et 3 pour.

Au vu de ce préavis défavorable, le Conseil d'Etat a auditionné le Conseil administratif de Chêne-Bougeries au mois de novembre, en vertu de l'article 16, alinéa 4 LaLAT. Vu les caractéristiques de ce terrain, identifié dans le plan directeur cantonal comme faisant partie du PAC de Frontenex, il en est résulté la décision de poursuivre la procédure.

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