

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 2 septembre 2011*

## **Projet de loi**

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune d'Onex (création d'une zone de développement 3, située entre la route de Chancy et le chemin du Pré-Longet)**

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

### **Art. 1 Approbation du plan**

<sup>1</sup> Le plan N° 29174A-527, dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 1<sup>er</sup> mars 2001 et modifié le 30 mars 2001, mis à jour par le département des constructions et des technologies de l'information le 24 juin 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune d'Onex (création d'une zone de développement 3, située entre la route de Chancy et le chemin du Pré-Longet) est approuvé.

<sup>2</sup> 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.

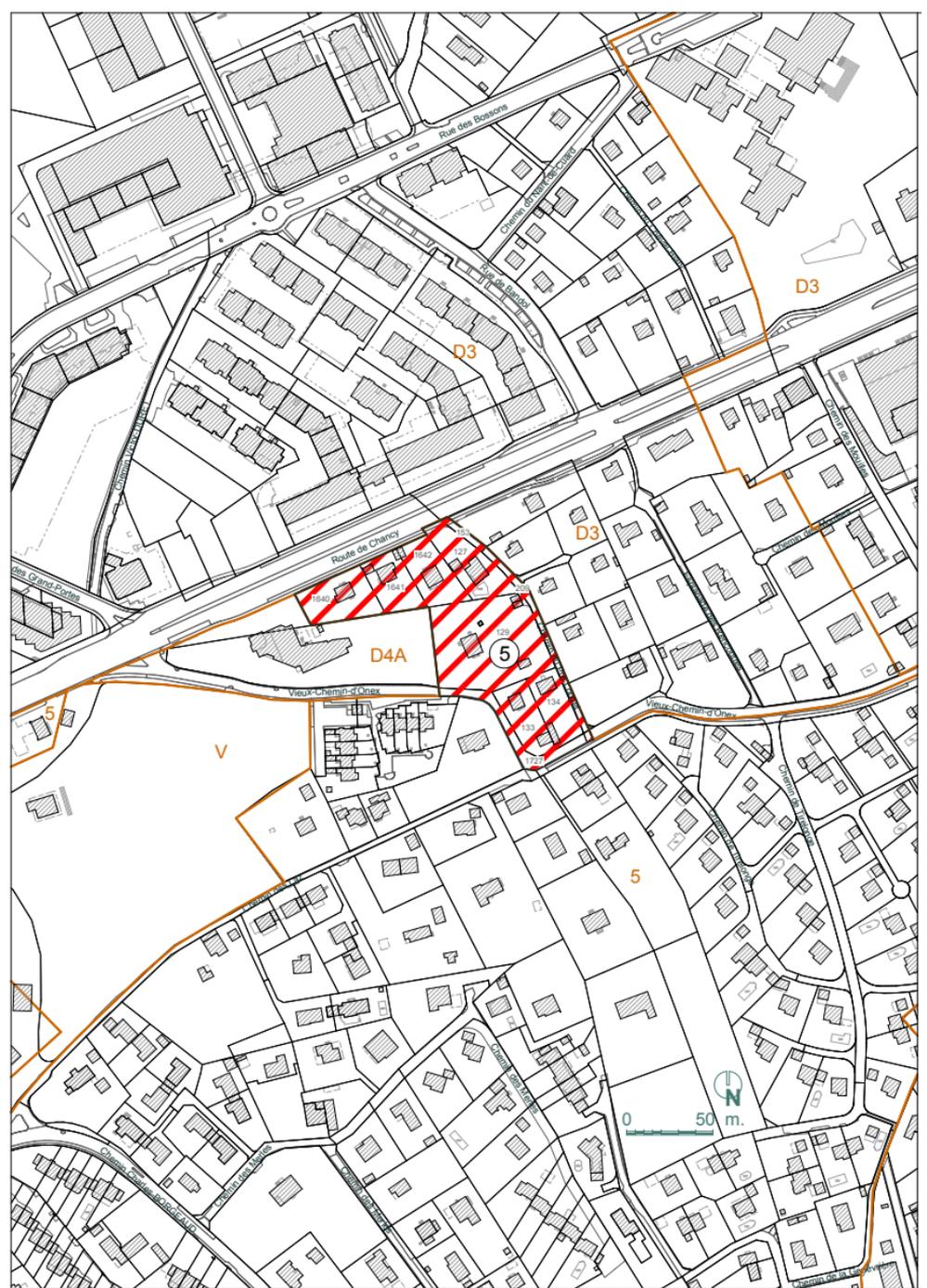
### **Art. 3 Dépôt du plan**

Un exemplaire du plan N° 29174A-527 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 ». Le concept de l'aménagement cantonal du plan directeur 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 » réaffirme ce principe.

L'importance de la zone villas en terme de superficie – qui 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 dans les secteurs qui s'y prêtent le mieux.

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 5<sup>ème</sup> 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, etc.).

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 Vandœuvres, 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, d'une part, les périmètres dont la densification était préconisée et d'autre part, les espaces verts à créer ou à protéger.

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 2010. 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'habitations collectives 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. Sélection des périmètres à déclasser**

Consécutivement à cet état des lieux, et afin de concrétiser les objectifs du concept d'aménagement cantonal, le Conseil d'Etat, préoccupé par la situation critique du logement, avait décidé en 2001 de mettre en action une première série de modifications de zones concernant 12 périmètres de la 5<sup>ème</sup> zone (villas) répartis dans l'agglomération et qui représentent un potentiel de l'ordre de 3000 logements.

Ce premier train de déclassements s'appuyait 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 avait alors 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 (5000 m<sup>2</sup> 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.

#### **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. 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 2010 (0,23 %).

Ceci s'explique par le décalage des cycles de croissance démographique et de construction des logements : alors qu'on observe, de 1989 à 2009, une augmentation de la population moyenne de 3900 habitants par an, le parc de logements gagne chaque année 1700 nouveaux logements en moyenne. En valeur absolue, le nombre d'habitants augmente donc deux fois plus rapidement que le nombre de logements. Le gain annuel en logements diminue par ailleurs progressivement, passant de 1828 en 2000 à seulement 1240 en 2009.

Si l'on se réfère aux dix dernières années, le bilan est encore plus marqué, avec 1400 logements pour 4200 personnes en moyenne chaque année sur les 10 ans (1 logement pour 3 nouveaux résidents).

Quant au taux d'occupation moyen cantonal, il est passé de 2.0 à 2.09 en dix ans (source : OCSTAT), indiquant un resserrement des ménages dans leur logement.

Concernant les villas, elles représentent actuellement près d'un cinquième des logements construits, ce qui permet de satisfaire la demande pour ce type de logements.

C'est donc la construction de logements collectifs, plus particulièrement les logements subventionnés qui enregistre une forte tendance à la baisse : concernant cette dernière catégorie, la production annuelle moyenne, qui s'élevait à 1400 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 subventionnés, 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 2009 s'élève respectivement à 2135 et 2432, ce qui demeurerait cependant insuffisant si la croissance démographique actuelle, qui est de l'ordre d'environ 4'200 habitants pour 2009, devait se poursuivre au rythme actuel. A moyen et long termes, afin de satisfaire les besoins futurs, il s'agira 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 nouveaux secteurs identifiés dans le cadre des PACA (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération).

Cette situation de crise implique donc des mesures urgentes pour mettre à disposition des périmètres constructibles et appelés à recevoir une forte densité ainsi que des logements subventionnés et des logements d'utilité publique au sens de la nouvelle loi LUP : celles qui visent à densifier la 5<sup>ème</sup> 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.

## **5. Conformité au plan directeur cantonal et au plan directeur communal**

Ce projet de modification des limites de zones est conforme aux objectifs du plan directeur cantonal dans sa version mise à jour en juin 2010, approuvée par le Conseil d'Etat le 6 octobre 2010 et par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le 31 mars 2011, qui préconise, à la fiche 2.03, « la densification par modification du régime des zones de la 5<sup>ème</sup> zone (villas) ». La densification par modification de zones dans certains secteurs déjà urbanisés en villas est envisageable, notamment lorsqu'ils sont bien situés par

rapport aux transports publics et aux équipements, et en contiguïté avec des secteurs urbanisés existants. Le périmètre de la présente modification de zones répond à toutes ces attentes. Il est d'ailleurs représenté comme tel sur la carte de synthèse du schéma directeur cantonal.

Le plan directeur communal d'Onex a été adopté par le conseil municipal le 18 juin 2002, et approuvé par le Conseil d'Etat le 21 avril 2004, avec des réserves concernant le secteur du présent projet de loi.

Pour ce secteur « névralgique qui constitue pour la commune une des ultimes opportunités de développement concentré et de rééquilibrage socio-économique », le plan directeur communal mentionne un indice moyen de 0.6 (au lieu de l'indice usuel pour ce type de zone, soit 1.2 et plus) et souhaite des gabarits dégressifs en direction de la 5<sup>ème</sup> zone (p.18).

Le Conseil d'Etat avait jugé inacceptable cette préconisation du plan directeur communal. En effet, le plan directeur cantonal préconise pour ce secteur une densification de type usuel. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat estime que l'objectif d'un déclassement en zone de développement 3 pour le secteur du présent projet de loi doit être maintenu.

Le secteur de la route de Chancy se situe sur un axe de développement identifié par le projet d'agglomération (axe de développement Lancy-Bernex). Ces orientations seront d'ailleurs reprises dans le projet de plan directeur cantonal en cours de procédure.

## **6. Situation du périmètre**

Le périmètre faisant l'objet du présent projet de modification des limites de zones N° 29'174A-527 est situé le long de la route de Chancy entre le chemin du Pré-Longet et le Vieux-Chemin-d'Onex (feuilles cadastrales N<sup>os</sup> 4 et 5 de la commune d'Onex).

Il est constitué de 9 parcelles appartenant à des propriétaires privés. Actuellement, ces parcelles sont situées en zone villas (zone 5) et dévolues à de l'habitation individuelle de type pavillonnaire.

Le périmètre se situe en prolongement du côté est d'une vaste zone de développement 3; à l'ouest se trouve le foyer Béthel appartenant à l'Eglise évangélique méthodiste, lequel a fait l'objet d'un déclassement en zone de développement 4A en mai 2004.

## 7. Description du périmètre

Ce terrain est situé au sud de la route de Chancy et s'oriente en pente douce vers le Salève et la plaine de l'Aire. Il est entièrement occupé par un tissu bâti de type pavillonnaire réalisé entre 1914 et 1943.

A l'intérieur du périmètre, deux villas datant des années 1900-1920 (parcelles N<sup>os</sup> 129 et 134) sont signalées comme bâtiments intéressants par le recensement du patrimoine architectural et des sites du canton de Genève, selon l'avis de la commission des monuments, de la nature et des sites, du 19 septembre 1990 (plan N° 28'370-527-543).

Une belle allée de chênes (qui n'est cependant pas comprise dans le périmètre de ce projet de modification des limites de zones), figurant également dans ce recensement, borde le Vieux-Chemin-d'Onex. Déjà représenté dans les cartes de 1730, celui-ci est probablement beaucoup plus ancien. Il figure, à ce titre, dans l'Inventaire des voies historiques du canton (IVS) comme voie d'importance cantonale ayant conservé beaucoup de substance.

L'ensemble de ces éléments patrimoniaux devra être pris en considération dans l'étude à mener sur le périmètre en vue de l'adoption d'un plan localisé de quartier.

Bien desservi par les transports publics, notamment par les lignes 2, 19, K et L, ce périmètre est idéalement situé à mi-chemin entre les équipements publics d'Onex (mairie, salle de spectacles, écoles, lieux de culte, hôpital Butini, équipements sportifs et culturels du parc Brot) et le pôle d'activités et de commerces des Mouilles sur la commune de Lancy. A noter que le futur tram TCOB permettra d'améliorer encore la liaison de ce secteur avec le centre-ville de Genève (mise en service prévue à fin 2011).

## 8. Historique, problématique et objectifs généraux

Ce périmètre a fait l'objet d'études particulières conduites par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ainsi que la commune d'Onex, respectivement en novembre 1990 et en juillet 1997. Ces études destinées à examiner la possibilité de réaliser à cet endroit des constructions pour des logements et des activités ont reçu un préavis favorable de la commission d'urbanisme.

Au printemps 2001, l'ensemble des terrains de ce secteur, comprenant également la parcelle voisine du foyer Béthel, avait été inclus dans le 1<sup>er</sup> train de densification de la zone villas initiée par le département.

Il avait fait l'objet d'une enquête publique du 2 mai au 2 juin 2001. Le 19 octobre 2001, le conseil municipal de la commune d'Onex rendait un

préavis défavorable et demandait au Conseil d'Etat de reconsidérer son projet de déclassement du périmètre situé à l'ouest du chemin du Pré-Longet en tenant compte de la dégressivité de la densité afin de favoriser une transition harmonieuse avec le parc Brot et la zone villas. Il demandait également d'étudier une densification limitée aux parcelles occupées par le foyer Béthel.

Le projet de création d'une zone de développement 3 sur l'ensemble du secteur avait été mis en suspens, sans pour autant que le département n'abandonne à terme le projet de déclassement des terrains concernés en zone de développement 3.

Entre-temps, la parcelle sur laquelle se situe le foyer Béthel a fait l'objet d'une modification des limites de zones (création d'une zone de développement 4A), approuvée par le Grand Conseil le 14 mai 2004, afin de permettre l'extension du foyer. Un plan localisé de quartier (PLQ 29'393), adopté par le Conseil d'Etat le 24 août 2005, a également été réalisé sur cette parcelle.

Le secteur situé à l'est du périmètre, entre la route de Chancy, le chemin du Pré-Longet, le chemin des Mouilles et le Vieux-Chemin-d'Onex, a également fait l'objet d'un plan localisé de quartier (PLQ 29'473), adopté par le Conseil d'Etat le 29 octobre 2008.

Le présent projet de modification des limites de zones s'inscrit dans le plan d'action logement défini par le Conseil d'Etat pour cette nouvelle législature (2010-2013), avec comme but principal d'assurer la construction de nouveaux logements, au vu de la forte pénurie de logements que connaît le canton.

Cette situation de crise implique des mesures pour mettre à disposition rapidement des surfaces constructibles. Celles qui visent la densification de la zone villa font partie de ce train de mesures.

De par sa situation géographique, sa proximité aux axes de transports collectifs (tram, réseau TPG), aux différents services, le secteur du présent projet de modification des limites de zones apparaît comme un atout, tant au niveau de la planification du développement spatial, qu'au niveau des opportunités de création de logements.

Le présent périmètre fait l'objet d'un plan localisé de quartier, actuellement en cours d'élaboration à l'office de l'urbanisme (PLQ 29796).

## **9. Attribution du degré de sensibilité OPB**

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

## **10. Procédure**

Dans son programme de législature 2010-2013, le Conseil d'Etat souhaite lutter contre la crise endémique du logement en visant la construction de 2500 logements par an. Dans ce cadre, il a confirmé sa volonté de poursuivre le processus d'approbation du présent projet de loi mis en suspens en 2001, suite au préavis défavorable du Conseil municipal de la commune d'Onex du 19 octobre 2001.

Le projet de modification des limites de zones N° 29174A a ainsi été modifié (excluant le périmètre du foyer Béthel déjà déclassé), afin de relancer la procédure d'adoption, en ouvrant la procédure d'opposition.

Conformément à l'art. 16 al. 4 LaLAT, une rencontre entre une délégation du Conseil d'Etat et le Conseil administratif de la commune d'Onex a eu lieu le 14 janvier 2011 afin de communiquer la volonté de relancer ce déclassement par la création d'une zone de développement 3 dans le secteur du Pré-Longet, à laquelle le Conseil administratif n'est pas opposé. Une résolution du Conseil municipal datée du 21 juin 2011 déclare les autorités communales favorables au déclassement. La procédure visant à l'adoption du présent projet de loi peut ainsi être poursuivie.

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