

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Christina Meissner, Patrick Lussi, Marc Falquet, Stéphane Florey, Christo Ivanov, Antoine Bertschy, Thierry Cerutti, Pascal Spuhler

Date de dépôt : 31 octobre 2011

Projet de loi

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30) (Affectation du sol aux différents niveaux)

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

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 12A Zones à bâtir (nouveau)

En vue d'assurer un usage rationnel du sol, les plans d'affectation déterminent l'utilisation du sol aux différents niveaux dans la zone à bâtir.

Art. 18 (nouvelle teneur)

En conformité des articles 12, alinéa 2, lettre a et 12A, le territoire du canton est réparti en zones ordinaires dont l'affectation est définie aux articles 19 à 25 ci-après.

Art. 19, al. 8 (nouveau)

Les zones à bâtir peuvent se superposer.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 12D (nouveau)

Le département peut déroger aux dispositions de la présente loi pour favoriser une affectation différenciée du sol aux divers niveaux.

Art. 29A (nouveau)

Les dispositions de la troisième zone s'appliquent par analogie lors de la superposition de zones à bâtir.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et la loi d'application de la loi fédérale de l'aménagement du territoire (LaLAT) qui en découle ont pour objectif d'assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 LAT). A cette fin, ce sont les cantons et les communes qui doivent mettre en œuvre les principes d'aménagement (art. 2 LAT) en adoptant des plans d'aménagement et d'affectation du sol. Ces plans délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, al. 2 LAT). Ainsi, toute l'organisation du territoire découle de plans qui, par définition, sont bidimensionnels.

L'impossible, voire même l'impensable il y a moins d'une décennie ne surprend même plus ! L'informatique a révolutionné notre conception du territoire. Pointer aujourd'hui n'importe quel point de la sphère terrestre, zoomer sur ce dernier et passer d'une visualisation en plan au survol en relief du territoire est aujourd'hui réalisable depuis n'importe quel ordinateur personnel et d'un simple clic de souris.

Ainsi, la technologie permet aujourd'hui non seulement de « naviguer en 3D » mais également de concevoir le territoire construit en trois dimensions. La planification, elle, n'a pas changé. Tous les zones et tous les plans (modification de zones, plan directeur cantonal, plan directeur de quartier, plan localisé de quartier, etc.) sont encore pensés et élaborés en deux dimensions, sur 1 seul niveau et pour 1 seul usage.

Notre territoire cantonal exigu étant de plus en plus sollicité par nos besoins de construction en tous genres, il doit être utilisé de manière parcimonieuse. La superposition des usages est une manière rationnelle et concrète d'y parvenir. L'affectation du sol est déterminée par le régime des zones (art. 12 LaLAT). Jusqu'à présent, les zones se côtoient mais ne se superposent pas. Il est temps de mettre en œuvre une planification territoriale répondant à une utilisation véritablement mesurée du sol en introduisant une notion tridimensionnelle au régime des zones et des usages.

Le projet d'agglomération pose comme paradigme le principe d'une agglomération « compacte, multipolaire et verte », apte à accueillir 200 000 habitants et 100 000 emplois de plus à l'horizon 2030. Cet objectif ne sera pas atteignable, en maintenant ou en améliorant la qualité de vie de la population, sans passer par une plus forte mixité des zones et une

densification intelligente et raisonnée. Contrairement à la cité de notre passé, la logique des zones contigües appliquée jusqu'à présent a conduit, et conduit encore, à un étalement urbain horizontal important. Ainsi, on assiste à une ségrégation spatiale des usages induisant les problèmes de trafic, entre autres, que nous ne connaissons que trop bien.

Il convient de revenir à la logique de la cité originelle, mais adaptée au monde moderne et actuel : une ville qui minimise les déplacements, en permettant dans un espace restreint (le niveau d'un grand quartier) de se loger, de travailler, de se détendre, d'effectuer ses achats ou de faire du sport.

Cela implique que, pour chaque nouveau développement urbain conséquent, on planifie dès le départ l'usage que l'on désire faire de chaque niveau de la zone à bâtir.

Le sous-sol doit servir systématiquement à faire des parkings ou des entrepôts. Il n'est plus acceptable aujourd'hui qu'un centre commercial utilise autant de surface pour son parking que l'emprise au sol du centre lui-même, mais à côté de ce dernier.

Une cité vivante, c'est une cité présentant des commerces, des entreprises, des artisans au niveau du rez-de-chaussée. Rien n'empêche, dans les hauteurs, avec les normes d'isolation actuelles, d'avoir quelques étages de bureaux puis des étages d'habitations.

De plus, aucun toit ne devrait avoir comme seule fonction la protection du bâtiment contre les intempéries : la production d'eau chaude sanitaire et/ou d'énergie est au minimum la seconde fonction indispensable mais rien n'empêche d'être plus ambitieux. Babylone avait ses jardins suspendus, la zone « Opéra » de notre hôpital aussi ; les toitures végétalisées offrent des milieux de substitution pour la nature et permettent de réguler le microclimat urbain ; on peut imaginer, comme à Dubaï ou New York des terrains de sports sur les toits (nous avons déjà une piscine sur une tour au Lignon). Osons même des serres agricoles en culture hors-sol sur le toit de bâtiments industriels.

Vu l'exiguïté de notre territoire, nous ne réussirons pas le défi du développement urbain harmonieux de Genève avec les outils d'aménagement du territoire actuels, adaptés aux enjeux d'hier, mais très vraisemblablement dépassés pour ceux d'aujourd'hui et de demain.

Il est temps de nous montrer à la fois ambitieux et imaginatifs. Dans son histoire, Genève a toujours été capable de faire de véritables choix pour orienter et diriger, sans le subir, son développement. Nous avons rehaussé les maisons de la vieille ville avec l'arrivée des Huguenots, nous avons abattu les fortifications au milieu du XIXe siècle pour permettre l'ouverture de la ville,

nous avons eu l'intelligence de préserver notre campagne et notre nature en limitant le développement des zones industrielles et des cités dans les trente glorieuses (années cinquante à septante).

Il est temps d'imaginer une nouvelle ère en matière d'aménagement du territoire, celle d'une verticalité incluant des usages multiples aux différents niveaux, du sous-sol au toit.

Une véritable révolution copernicienne en matière de planification territoriale qui, si elle est bien menée, devrait à la fois permettre de conserver ce qui fait la force de Genève, sa qualité de vie, sa taille humaine, ses paysages et sa nature proche, tout en permettant un développement harmonieux du canton, et en respectant réellement les composantes sociales, économiques et environnementales que cela implique.

En réalité, de plus en plus de projets intègrent de fait, le principe de la superposition des usages. Pour exemple, Bernex a inauguré un bâtiment multifonctionnel, le Forum, composé de salles polyvalentes et de bureaux destinés aux services communaux et à l'animation socioculturelle. Le canton lui-même reconnaît la nécessité de la superposition des usages en zone industrielle en tous cas (voir son projet de modification de la loi générale sur les zones de développement industriels (LGZDI) déposé le 2 septembre 2011, PL 10861). L'idée est bonne mais la logique n'est pas poussée suffisamment loin. La rationalisation par surélévation ne sera que partiellement atteinte.

Le présent projet de loi a pour objectif de permettre la superposition des différentes zones à bâtir (art. 19 LaLAT), ceci dans le but de compléter et d'améliorer la planification territoriale dans un contexte de raréfaction du sol disponible. Chaque zone préservant les prescriptions qui lui sont propres. Disposer de la possibilité de prévoir une affectation différenciée du sol aux divers niveaux verticaux est une solution novatrice aux problèmes d'aménagement et de mauvaise utilisation actuelle de notre territoire.

La LAT, qui laisse aux autorités la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, n'empêche pas les cantons de définir plus précisément les divers types d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 25, al. 1 LAT).

Pour ce qui est des gabarits de hauteurs des constructions et des règles de constructions applicables, il est prévu de modifier la loi sur les constructions et les installations diverses et d'appliquer, en cas de superposition de zones à bâtir, les prescriptions applicables à la troisième zone.

Enfin, la superposition des zones à bâtir ne saurait poser de difficultés supplémentaires ou ralentir la planification. Au contraire, la possibilité de prévoir une attribution différenciée aux divers niveaux permet de répondre de

manière plus satisfaisante aux besoins changeants de la société. Les techniques de construction, quant à elles, autorisent aujourd'hui des projets audacieux autrefois considérés comme irréalisables.

Commentaire article par article

Art. 12A

Cette nouvelle disposition vise à ce que les plans d'affectation prévoient l'utilisation du sol aux divers niveaux dans la zone à bâtir, sans toutefois exiger que l'affectation soit impérativement différenciée pour les divers niveaux dans les plans d'affectation.

Art. 18

La modification introduite à l'art. 18 ajoute le nouvel art. 12A aux articles en conformité desquels le territoire du canton est réparti en zones ordinaires.

Art. 19

Le nouvel alinéa 8 autorise désormais que les différentes zones à bâtir mentionnées dans l'article puissent se superposer les unes aux autres.

Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI)

Art. 12D

Pour parvenir à une utilisation optimale du sol et faciliter l'émergence de projets comportant une affectation différenciée du sol aux divers niveaux, le département des constructions et des technologies de l'information peut déroger aux dispositions de la LCI, comme il peut le faire en matière de logements sociaux.

Art. 29A

En ce qui concerne le gabarit de hauteur des constructions et le rapport des constructions avec les limites des propriétés, ce nouvel article propose d'appliquer par analogie les articles de la LCI applicables aux constructions situées en troisième zone. Ainsi, la hauteur maximale de la ligne verticale du gabarit lors de la superposition de zones à bâtir s'élèverait en règle générale à 21 mètres ou à 27 mètres si les conditions prévues à l'art. 27, alinéas 3 à 5 sont remplies.

Compte tenu des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.