

Date de dépôt : 11 juin 2013

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 3 et d'une zone des bois et forêts), au chemin de Pinchat et au chemin Vert

Rapport de M^{me} Anne Mahrer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat le 7 mars 2013, la Commission d'aménagement a examiné ce projet de loi lors de 2 séances, les 15 et 22 mai 2013 sous la présidence de M. François Lefort.

M. Vincent Scattolin, de la Direction des plans d'affectation et requête, responsable du secteur Rhône-Arve au département de l'urbanisme (DU), M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction auprès de l'Office de l'urbanisme (DU), ont suivi nos travaux. Qu'ils soient ici remerciés pour leur précieuse collaboration.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Laura Platchkov, le 15 mai 2013 et par M^{me} Camille Chappuis, le 22 mai 2013. La rapporteure les remercie.

Présentation du projet: 15 mai 2013

M. Vincent Scatollin, architecte-urbaniste, présente le projet.

Le périmètre appelé à être déclassé se situe sur la commune de Carouge, au chemin de Pinchat et au chemin Vert, à proximité immédiate du quartier de la Tambourine. La parcelle, d'une superficie de 54'490 m², actuellement

en zone 5 (villas), appartient à l'Université. Elle a fait l'objet, en 1997, d'un échange de terrains entre l'Etat de Genève et l'Université.

L'ancien orphelinat, seul bâtiment implanté sur le site, est aujourd'hui occupé par cette dernière.

Le projet de modification de zone prévoit la création d'une zone de développement 3 sur l'ensemble du périmètre et confirme le classement d'une superficie de 3 400 m² en zone de bois et forêts.

51 000 m² seront donc dévolus à la zone de développement 3. Ce secteur, en zone villas et libre de construction, est déjà identifié dans le cadre du Plan Directeur Cantonal 2015 (PDCn 2015) comme périmètre à densifier, avec un indice d'utilisation du sol (IUS) de 1, 2 minimum selon le PDCn actuel et un indice de densité (ID) de 1,8 selon le projet de PDCn 2030, ainsi que la loi 10965, du 16 mai 2013.

Sur le secteur élargi dit de « Carouge Sud », compris entre la route de Drize, le chemin Vert et le chemin de Pinchat, une étude, co-pilotée par l'office de l'urbanisme (OU) et la commune de Carouge sur les stratégies d'aménagement de ce périmètre et les potentiels d'urbanisation, est en cours.

Les questions de mobilité seront réglées avec l'aménagement du chemin de Pinchat et du chemin Vert. L'étude est en cours de réalisation. Ce projet, initié par l'Université, prévoyait de déclasser ce périmètre pour accueillir des activités en lien avec l'enseignement et des logements étudiants. Il s'agissait, dans un premier temps, de 15 000 m² destinés à des logements étudiants. La Fondation pour le logement étudiant a organisé un concours pour la réalisation de 400 logements sur une partie de la parcelle.

Depuis quelques mois, l'Université est en discussion avec la Fondation immobilière de la ville de Carouge et envisage de lui vendre le reste de la parcelle pour la réalisation de logements. Elle renoncerait dès lors aux autres équipements projetés sur le site. L'aménagement de ce périmètre devra faire l'objet d'un concours et d'un Plan Localisé de Quartier (PLQ) par la suite. L'enquête publique s'est déroulée au mois de juin 2012. Le département a reçu quelques lettres d'observation auxquelles il a répondu.

La commune a donné un préavis favorable à l'unanimité au projet en décembre 2012. La procédure d'opposition s'est terminée le 13 mai 2013. Pour l'heure, le département a reçu deux oppositions de riverains.

Cette modification de zone permettra, dans un premier temps, de réaliser les 400 logements étudiants initialement prévus.

Lors des études en vue du développement du site, une attention particulière devra être portée aux éléments suivants :

- Le chemin de Pinchat et le chemin Vert inscrits à l'Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)
- L'ancien orphelinat figurant au Recensement architectural du canton de Genève.
- La zone de bois et forêts d'une superficie de 3400 m².

Discussion

La discussion porte sur le projet lauréat concernant les logements étudiants, la pertinence de la densité retenue dans ce dernier, en zone de développement 3, et sa localisation dans le périmètre.

Plusieurs commissaires s'interrogent également sur les réalisations futures envisagées sur cette parcelle.

M. V. Scattolin rappelle que l'objectif de l'Université est de réaliser rapidement 400 logements étudiants dans ce secteur. Elle ne souhaite pas être intégrée dans une réflexion globale sur l'ensemble du périmètre, pour des questions de délai.

Il précise que l'aménagement de ce périmètre devra faire l'objet d'un concours qui devrait amener de la diversité architecturale.

Il s'agira d'offrir une respiration, un parc par exemple, entre la Tambourine, un quartier dense sur le haut du périmètre et l'urbanisation futur de ce secteur.

Un député (PDC) rappelle que cela fait 40 ou 50 ans que la commune de Carouge attend que cette parcelle soit construite. Ce déclassement le satisfait. Il s'étonne que la Fondation pour le logement étudiant ne soit pas au courant de l'intention de l'Université de vendre une partie de sa parcelle à la commune. Cette dernière est favorable à l'achat de ces terrains pour réaliser des logements et des équipements communaux. La distance entre les logements étudiants et ceux qui iraient à la Haute Ecole de Gestion est de 3 minutes à pied. Il ne voit pas de problème de déplacements.

Un commissaire (L) constate que l'on essaye de créer à Genève des infrastructures attrayantes pour les étudiants. Il regrette l'implantation prévue sur ce périmètre pour les logements étudiants et souhaiterait auditionner la Fondation universitaire pour le logement étudiant (FULE) et peut-être l'Université, pour connaître les tenants et aboutissants de ce choix malheureux.

Un député (MCG) pense que l'avantage de ce projet est de disposer d'une grande parcelle. Cela permettra à Carouge de réaliser du logement. Son parti est plus que favorable au déclassement de ce périmètre et ne souhaite pas

perdre de temps. Il ne soutiendra pas les auditions demandées par son collègue libéral.

Un commissaire (S) mentionne les parcelles qui n'ont pas été englobées dans la modification de zone pour gagner du temps. Il demande si des contacts avec les propriétaires ont été établis.

A cette question, M. V. Scattolin précise que des rencontres ont eu lieu avec les associations du quartier, pour présenter les esquisses des potentiels de développement sur ce périmètre. Il n'y a pas eu de contact direct avec les 6 propriétaires de ces parcelles.

Un seul propriétaire, suite à une demande d'autorisation de construire qui lui a été refusée, a eu des contacts avec le département de l'urbanisme. C'est l'un des opposants au projet.

Une députée (V) signale que la problématique du logement étudiant préoccupe les Verts depuis longtemps et la perspective de 400 nouveaux logements qui leur sont destinés la réjouit. Elle doute qu'un véritable campus puisse se réaliser dans ce quartier et le regrette. Le manque de vision globale et à long terme de ce secteur a conduit à construire au coup par coup.

Un député (PDC) remarque que la plupart des étudiants qui logeront à cet endroit ne sont pas ceux qui viendront à la Tambourine, mais pour les HES. Les logements le long du chemin Vert sont en majorité des logements pour étudiants.

Suite à ces discussions, le député libéral renonce aux auditions.

Un commissaire (S) demande l'audition de la FULE. Le Président la met aux voix :

Pour : 2 S, 1 R

Contre : 3 Ve, 1 PDC, 1 L, 2 MCG, 1 UDC

Abstention : 2 R, 1 L

Cette demande d'audition est refusée.

M. J.-C. Pauli évoque les deux oppositions qui seront transmises aux commissaires. Leur traitement figure à la page 7 du rapport.

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11134:

Pour : 2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG

Contre : --

Abstention : ---

L'entrée en matière du PL 11134 est acceptée à l'unanimité des présents.

Il n'y a pas d'opposition au titre et préambule. Celui-ci est adopté.

Il n'y a pas d'opposition à l'art.1. Celui-ci est adopté.

Il n'y a pas d'opposition à l'art.2. Celui-ci est adopté.

L'article 3 « oppositions » reste en suspens, dans l'attente de sa rédaction.

Il n'y a pas d'opposition à l'article 3 devenant l'art. 4 nouveau « dépôt ». Celui-ci est adopté.

Le Président suspend le 2^e débat à ce niveau. Il sera repris avec l'art.3.

Suite de la discussion : séance du 22 mai 2013

Lors de cette séance, la commission a pris connaissance des deux courriers d'opposants, dont l'association AGRAPI. Cette dernière demande à être auditionnée. Les commissaires ont, par ailleurs, reçu l'art. 3, « Oppositions », rédigé par M. J.-C. Pauli.

Une commissaire (V) remarque que l'association Agrapi ne représente pas les propriétaires des villas jouxtant la parcelle à déclasser, mais des habitants proches du périmètre de Battelle et de la Tambourine. Ils craignent que le projet ajoute aux difficultés existantes suite à l'urbanisation de ce quartier.

La réponse à cette remarque figure à la page 9 de ce rapport (traitement des oppositions).

Le Président soumet la demande d'audition de l'association Agrapi au vote :

Pour : –

Contre : 1 S, 2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L

Abstention : 1 Ve, 1 R, 1 UDC

La demande d'audition de l'association Agrapi est refusée.

La commission revient au deuxième débat, suspendu lors de la séance précédente. Il s'agit d'insérer l'« article 3 oppositions », libellé comme suit :

« Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M^{me} et M. Anne-Marie et René Marche, représentés par leur avocat, M^e Jean-Marc Siegrist, ainsi que par l'association AGRAPI, sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Il n'y a pas d'opposition à l'art.3. Celui-ci est adopté.

Avant de passer au vote final, les commissaires expriment leur position.

Le groupe libéral salue le déclassement de ce périmètre, attendu depuis longtemps. Il trouverait intéressant de demander à l'Université d'analyser la pertinence du projet lauréat, probablement en-dessous des densités minimales récemment fixées et de réfléchir à la proximité des logements et logements étudiants. Il y aura probablement un grand nombre d'étudiants qui iront à Battelle, donc l'on se retrouvera avec une succession d'activités et logements pour personnes en formation. Ce n'est peut-être pas la meilleure implantation pour créer une ville campus. Il ajoute que le groupe PLR va soutenir le déclassement et aimerait inviter l'Université à reconsidérer le périmètre, densifier la partie de logements pour personnes en formation et revoir éventuellement l'implantation de ces derniers au vue du contexte général du périmètre.

Le groupe des Verts se réjouit de la construction prochaine de 400 nouveaux logements étudiants et soutiendra le déclassement. Il fait confiance à l'Université et à la commune de Carouge pour mener à bien un projet de qualité, en lien avec l'ensemble du secteur, qui puisse réconcilier les habitants de la Tambourine avec l'urbanisation.

Le groupe PDC est favorable à ce déclassement et pense qu'il faut laisser la commune de Carouge décider de l'implantation de ses logements et de ses équipements. Il souligne que le périmètre, situé à cinq minutes à pied du Rondeau de Carouge est idéalement placé pour les étudiants. L'accès peut se faire à pied, à vélo, ou en transports publics. Quant aux opposants qui craignent l'arrivée de nouveaux étudiants, son groupe n'a jamais entendu parler de problème entre les étudiants et les habitants de la Tambourine.

Les Radicaux voteront avec plaisir ce projet de loi. Ils sont satisfaits d'apprendre qu'une grande partie de ce périmètre sera dédié aux logements des étudiants chers à leurs amis les Verts. Ils constatent qu'il est donc possible de créer des logements étudiants sans devoir passer par le biais d'une fondation.

Les socialistes accueillent favorablement ce déclassement et proposent de passer au vote rapidement.

Le Président ouvre le troisième débat et met aux voix le PL 11134 :

Pour : 1 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 L, 2 R, 1 UDC

Contre : –

Abstention : –

Le PL 11134 est accepté à l'unanimité. La commission propose qu'il soit traité aux extraits.

Traitement des oppositions

A la forme

Par courrier du 10 mai 2013, l'association Agrapi a déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan N° 29563-544, visé à l'article 1.

Par courrier du 13 mai 2013, M^{me} et M. Anne-Marie et René Marche, représentés par leur avocat, M^e Jean-Marc Siegrist, ont également déclaré former opposition contre le présent projet de loi.

Conformément à l'art. 16 al. 5 LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

L'art. 33 al. 3 let. a LAT² prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés³.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire⁴. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir⁵ et ⁶.

S'agissant des associations, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'il ne suffit pas que les statuts mentionnent la protection de la nature ou du paysage parmi leurs buts pour qu'elles bénéficient de cette qualité. En effet, un but idéal peut parfaitement être poursuivi, mais à titre accessoire, l'objet principal de l'association étant la défense des intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné; dans ce cas, l'invocation du but idéal n'est pas suffisante pour conférer à l'association la qualité pour agir. Elle peut toutefois disposer de cette qualité en tant qu'association de propriétaires. Dans cette dernière hypothèse, les intérêts invoqués doivent être protégés par les statuts

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

³ ATF 104 I b 245

⁴ ATF 124 II 293 cons. 3b p. 304; 121 II 39 cons. 2c/aa p. 43, 171 cons. 2b p. 174; 120 Ib 48 cons. 2a p. 51, 379 cons. 4b p. 386 et les arrêts cités

⁵ ATF 120 Ib 431 cons. 1 p. 433; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

⁶ Cf. ATF du 22.04.2005, 1P.70/2005, cons. 3.2

de l'association, être communs à une partie importante de ses membres, et susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux^{7, 8}.

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut en principe être admise qu'à la condition que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29563-544, visé à l'article 1 du projet de loi litigieux.

En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a en effet précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁹. Ainsi, le voisin a en principe qualité pour agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate¹⁰.

A la lumière de ces principes, il ne fait pas de doute que la qualité pour agir de M^{me} et M. Anne-Marie et René Marche doit être admise, dans la mesure où ils sont propriétaires de la parcelle n° 3270, immédiatement voisine du périmètre du plan N° 29563-544 susvisé.

Quant à l'association Agrapi, qui n'a pas fourni ses statuts ni la liste complète de ses membres, elle apparaît agir davantage comme une association de résidents d'un quartier, plutôt que comme une association à but purement idéal, au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT précité. Ce serait donc uniquement à ce titre d'association de propriétaires et selon les critères susmentionnés que la qualité pour agir pourrait lui être reconnue.

Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

Formées en temps utile, les oppositions sont recevables sur ce point.

Toujours à la forme, il convient encore d'observer que le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 Cst¹¹ comprend notamment celui de faire administrer les preuves pour autant que celles-ci soient requises dans les

⁷ ATF du 11.02.2004, Pic-Vert, Association Genevoise pour la Protection des Villas et de leur Environnement c/ DAEL, Tribunal administratif Genève, Ville de Carouge

⁸ ATF 1C_317/2009, du 15.01.2010

⁹ ATA S. du 27.06.2000, B.-M., du 31.03.1998

¹⁰ ATF 112 Ib 170 cons. 5b p. 174

¹¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après Cst)

formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents¹². L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle l'autorité a ainsi procédé est entachée d'arbitraire¹³. Ces principes s'appliquent également à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction¹⁴. Ils valent également pour la question des auditions, l'art. 41, 2^{ème} phrase LPA précise à cet égard que les parties « *ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires* », étant observé que la procédure d'adoption des plans de zone prévue par la LaLAT ne prévoit aucune prescription particulière à ce propos.

Dans le cas d'espèce, le dossier est clair et contient suffisamment d'éléments, de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner suite la demande d'audition présentée par l'association opposante.

Enfin, il y a lieu de noter que les oppositions portent sur le même projet de loi et que les motifs invoqués se recoupent en partie. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA¹⁵, ce qui n'empêche pas que certains griefs spécifiquement soulevés par certains opposants puissent au besoin être traités de manière distincte.

Au fond

A) Considérations générales

Au fond, de manière générale, il convient de rappeler que les autorités cantonales et communales sont tenues d'appliquer les principes et les objectifs du Plan directeur cantonal (ci-après PDCn), notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes audit PDCn et à son concept d'aménagement cantonal (art. 11 al. 1 LaLAT).

Le PDCn, adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil et approuvé le 14 mars 2003 par le Conseil fédéral, estime les besoins en logement à 32'000 sur 20 ans, soit au minimum 1'600 logements à construire par année, correspondant à une croissance démographique moyenne de 3'100 personnes

¹² ATF 1C_90/2007, du 9.01.2008, cons. 2.2 ; ATF 129 II 497 cons. 2.2 p. 504; 127 I 54 cons. 2b p. 56; 126 I 97 cons. 2b p. 102

¹³ ATF 131 I 153 cons. 3 p. 157 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 132 I 13 cons. 5.1 p. 17

¹⁴ ATF 120 Ib 224 cons. 2b p. 229; 112 Ia 198 cons. 2b p. 202

¹⁵ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

par an. La mise à jour 2010 du PDCn, approuvée le 6 octobre 2010 par le Conseil d'Etat et le 31 mars 2011 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, n'a pas modifié cet objectif. La fiche du monitoring du PDCn n° U1 d'octobre 2012, relative au logement et à la population, met cependant en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2011 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4'620 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2011 (1'390 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1'600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2'500 logements. A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins : en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,33% en juin 2012.

La situation sur le marché du logement est, en effet, de plus en plus tendue : en 2013, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2012 est toujours aussi bas. En d'autres termes, après s'être élevé jusqu'à 1,58% en 1998, le taux de vacance est en chute libre, atteignant 0,33% en juin 2012, selon les dernières statistiques, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

Bien évidemment, cette pénurie n'épargne pas non plus les logements destinés aux étudiants. Ces derniers, en particulier ceux qui sont confédérés ou étrangers et qui désirent venir étudier à Genève, ont bien des difficultés à trouver un petit appartement ou une chambre dans le canton, d'autant plus qu'ils n'ont bien souvent pas des moyens financiers élevés. Rien que pour l'Université, selon son bureau du logement, il y a chaque année 3000 étudiants qui s'immatriculent à Genève, dont 10% n'arrivent tout simplement pas à se loger.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles zones de développement et leur mise en valeur par l'adoption de PLQ pour permettre de construire principalement des logements est absolument prioritaire. Ces mesures entrent pleinement dans les objectifs de densification retenus par le concept d'aménagement cantonal du PDCn, qui prévoit d'« *utiliser en priorité et de manière judicieuse les zones à bâtir existantes* ».

B) Réponses à l'argumentation des opposants

a) Conformité aux planifications directrices cantonale et communale

L'objectif 2.12 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000, vise à « *densifier les zones à bâtir actuelles de manière différenciée* ». Pour les terrains sis en 5^{ème} zone villas de la périphérie urbaine, cela implique de « *densifier les terrains libres qui s'y prêtent par modification du régime des zones* » et de créer « *de nouvelles zones de développement sur certains secteurs déjà bâtis de la zone destinée aux villas* ».

La fiche 2.03 du schéma directeur cantonal du PDCn, aussi bien dans sa version de 2001 que dans celles mises à jour en 2006 et 2010, préconise ainsi la « *densification de la 5^e zone (villas) par modification du régime des zones* » dans le but de poursuivre une utilisation rationnelle de ces terrains afin de répondre à la demande de logements. Cette fiche détaille les critères selon lesquels les possibilités de procéder à une telle démarche doivent être évaluées. Les terrains doivent ainsi être d'une certaine superficie, contigus à une urbanisation ou à une zone plus dense, à proximité d'équipements et au bénéfice d'une dévestiture existante ou potentielle en transports publics. Les caractéristiques naturelles et bâties, ainsi que les nuisances affectant le site doivent naturellement également être prises en compte.

La densification par modification de zones correspond plus généralement à la pratique cantonale qui consiste à analyser les potentiels de densification de périmètres de plus de 5000 m² peu ou pas bâtis et situés en zone de villas.

La carte du schéma directeur cantonal répertorie plusieurs périmètres sis en zone villas susceptibles de faire l'objet d'une modification des limites de zone. C'est précisément le cas de la parcelle n° 1708, objet de la présente modification des limites de zones, actuellement sise en 5^{ème} zone (villas) et qui a été expressément identifiée par cette carte comme libre de constructions et se prêtant à une densification par modification de zone.

Par ailleurs, l'objectif 2.7 du concept de l'aménagement cantonal du PDCn tend à « *poursuivre une politique active pour la mise à disposition des équipements publics cantonaux correspondant aux besoins de la population* » et l'objectif 2.10 vise à « *développer l'université dans la ville* ».

La fiche 2.25 du schéma directeur cantonal du PDCn, au vu des nouveaux besoins en matière d'équipements publics, notamment dans le domaine de la formation, préconise ainsi de « *poursuivre une planification active des grands équipements publics* » et de « *renforcer les centralités* ».

La même carte précitée indique plusieurs lieux sur lesquels de grands équipements publics sont en projet ou en réservation. La parcelle n° 1708

figure justement parmi ces emplacements sur lesquels un équipement public, et plus particulièrement destiné à l'enseignement, est en réservation.

En prévoyant de déclasser le périmètre en zone de développement 3, selon plan N° 29563-544, le projet de loi litigieux s'inscrit donc pleinement dans le cadre de la politique de densification de la 5^{ème} zone (villas) par modification du régime des zones préconisée par le PDCn et permettra principalement la mise à disposition de logements étudiants, mais aussi de poursuivre une planification active des équipements publics, dans le domaine de la formation notamment, avec la création de salles de cours, d'une bibliothèque, etc.

Ce projet de loi répond également aux objectifs que le plan directeur communal (ci-après PDCom) de Carouge, adopté par le Conseil municipal le 25 juin 2009 et approuvé par le Conseil d'Etat le 14 septembre 2009, a fixés pour ce secteur et qui rejoignent ceux du PDCn.

En effet, le concept directeur du PDCom susvisé situe la parcelle n° 1708 en secteur d'extension urbaine et y prévoit aussi de l'équipement public.

Dès lors, le maintien de la parcelle n° 1708 concernée en 5^{ème} zone (villas) ordinaire ne se justifie pas. Au demeurant, celle-ci n'est pas destinée à accueillir des espaces verts ou de détente. Ce sont justement le ou les PLQ découlant du projet de modification des limites de zones litigieux qui pourront prévoir ce type d'espaces.

b) Quant aux prétendues atteintes à l'environnement

Les opposants indiquent que le terrain objet du présent projet de modification des limites de zones aurait servi de lieu de décharge et serait pollué. Par ailleurs, cette parcelle se situerait également sur la nappe phréatique de l'Arve, de sorte que les futurs travaux qui seraient engagés en sous-sol pourraient lui porter atteinte.

A cet égard, il y a lieu de préciser tout d'abord, comme le relève à juste titre les opposants, que la parcelle n° 1708 concernée ne figure pas au cadastre des sites pollués du canton. En outre, elle se situe bien au-dessus d'une nappe d'eau souterraine du domaine public, mais en secteur B de protection des eaux, ce qui signifie que la profondeur de la nappe permet de garantir une certaine protection naturelle. De plus, l'ancien domaine de l'eau, aujourd'hui direction générale de l'eau, indique dans son préavis favorable du 19 février 2007 que cette protection naturelle est aussi assurée par la présence d'une couche de limon-argileux peu perméable, raison pour laquelle la loi ne prévoit pas de mesures particulières à prendre à ce sujet.

En sus du préavis favorable susvisé, tous les autres préavis nécessaires ont également été demandés et aucun ne fait mention d'une quelconque atteinte possible à l'environnement.

En effet, l'ancien service cantonal de gestion des déchets, aujourd'hui service de géologie, sols et déchets (ci-après GESDEC), a indiqué dans son préavis du 8 janvier 2007 qu'il n'était pas concerné par le présent projet de modification des limites de zones. L'ancien service de géologie, aujourd'hui rattaché au GESDEC, a pour sa part rendu le 5 janvier 2007 un préavis favorable sans aucune réserve. Le service d'étude de l'impact sur l'environnement a aussi rendu le 15 janvier 2007 un préavis totalement favorable au présent projet et il en va enfin de même de l'ancien domaine nature et paysage, actuellement direction générale de la nature et du paysage.

Les opposants n'avancent aucun argument suffisamment pertinent et objectif qui serait susceptible de remettre en cause les préavis favorables des services susmentionnés, spécialistes en la matière.

Le grief relatif aux prétendues atteintes à l'environnement est dès lors infondé et doit être rejeté.

c) Quant aux questions relatives à l'architecture, aux activités, à la circulation et aux éventuelles nuisances

Les opposants avancent ensuite des affirmations toutes générales en se fondant sur le développement du site de Batelle, voisin du périmètre du plan visé à l'art. 1 du projet de loi discuté. Ils invoquent les mauvaises qualités architecturales du site, le manque d'animation du quartier, des problèmes de nuisances diverses (bruit, insalubrité...) et des difficultés de circulation ainsi que de parking dans le secteur.

A titre préliminaire, il faut souligner que leurs remarques se basent donc essentiellement sur les infrastructures du site de Battelle, qu'ils semblent mentionner dans le but de démontrer que le présent projet de modification de limites de zones conduirait à des problèmes du similaires, mais qu'ils n'ont en réalité pas vraiment d'éléments concrets à faire valoir quant au projet de loi litigieux, portant sur la parcelle n° 1708. Et pour cause, le plan querellé est un plan d'affectation générale au sens de l'art. 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments,

gabarit et destination, accès, équipements, etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade¹⁶.

Dans un arrêt relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif, aujourd'hui chambre administrative de la Cour de justice, a eu l'occasion de développer les considérations suivantes :

*« L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés »*¹⁷.

L'adoption du plan de zone litigieux signifie simplement que, moyennant l'adoption préalable d'un PLQ et le respect des autres conditions prévues par la LGZD¹⁸, les terrains compris dans le périmètre déclassé pourront désormais accueillir, pour l'essentiel, des *« grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire »*, ainsi qu'à *« d'autres activités [qui] peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public »*. Ceci, en lieu et place de villas. Le détail sera fixé plus précisément par un ou des projet(s) de PLQ qui reste(nt) à élaborer et dans le cadre duquel les opposants auront tout loisir de s'exprimer, tous les aspects n'étant pas encore arrêtés. C'est dire que tous les points soulevés par les opposants, qui ont trait à des éléments qui ne pourront, le cas échéant, être contenus que dans le ou les projet(s) de PLQ appelés à matérialiser les objectifs de la zone sont irrelevants et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure¹⁹.

A cet égard, la commission d'urbanisme a préavisé favorablement l'adoption du plan de zone litigieux le 25 janvier 2007, tout comme l'ancien office cantonal de la mobilité, aujourd'hui direction générale de la mobilité, le 9 janvier 2007, et l'ancien service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, actuel service de l'air, du bruit et des

¹⁶ ATA/793/2005, du 22.11.2005, cons. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

¹⁷ ATA/642/2004, du 24.08.2004, cons. 5 p. 7

¹⁸ Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

¹⁹ Cf. notamment ATA/114/2103, du 14.02.2013

rayonnements non ionisants, le 4 janvier 2007. A noter que ces deux dernières instances de préavis ont simplement rappelé les mesures à mettre en place ultérieurement, lors de la phase d'aménagement de détail.

Pour le surplus, le fait qu'un concours d'architecture ait été organisé, de manière totalement indépendante de la présente procédure de modification des limites de zones, par la fondation universitaire pour le logement des étudiants est irrelevante pour juger des futurs aménagements du site (bâtiments, accès, etc.). L'idée consistait simplement à recueillir des propositions, mais aucun engagement n'a été pris dans le sens de l'une ou l'autre d'entre elles, de sorte que les différents aspects n'ont pas été réglés.

Les griefs des opposants relatifs aux prétendus caractéristiques et conséquences des futures constructions doivent par conséquent être rejetés.

d) De la requête en autorisation de construire APA 36'996

Enfin, Mme et M. Anne-Marie et René Marche, propriétaires de la parcelle n° 3270, immédiatement voisine du périmètre objet du présent projet de loi, reprochent au département de l'urbanisme (ci-après le département) de ne pas avoir délivré l'autorisation de construire relative à la requête APA 36'996. Les travaux envisagés auraient été acceptés dans leur principe, mais le département leur a imposé comme condition de signer un engagement visant à « *renoncer (...) à toute prétention en indemnité pour perte de la plus-value* » apportée par les travaux projetés, la parcelle concernée étant actuellement en zone 5. Les opposants ont refusé de signer cet engagement.

A titre préliminaire, il y a lieu de préciser que ce grief ressort d'une autre procédure, à savoir celle relative à la délivrance des autorisations de construire, qui est de la compétence du département de l'urbanisme. Cette dernière n'a pas de lien suffisant avec la procédure de modification des limites de zones poursuivie par le projet de loi querellé.

La recevabilité de ce grief peut dès lors être considérée comme douteuse.

Tout au plus peut-on constater que le terrain de ces opposants, à l'instar des quatre autres petites parcelles voisines qui l'entourent, présente une situation qui se prête à une éventuelle modification des limites de zones, mettant en œuvre les objectifs précités du PDCn relatifs à la densification de la 5^{ème} zone (villas) par modification du régime des zones. Il semble qu'eu égard à sa qualité de terrain déjà bâti, faisant de surcroît l'objet d'une requête d'autorisation de construire, le département ait proposé aux opposants une solution respectant au mieux le principe de la proportionnalité, leur permettant de réaliser les travaux qu'ils souhaitent, ceci pour autant qu'ils

souscrivent à une solution conçue comme une alternative à un refus conservatoire.

Quoi qu'il en soit, le grief de M^{me} et M. Anne-Marie et René Marche, relatif à la non-délivrance de l'autorisation de construire qu'ils sollicitent, est encore une fois étranger au projet de loi de querellé, auquel il ne saurait dès lors faire obstacle. Ce grief est dès lors infondé et doit être rejeté, pour autant qu'il soit recevable.

En fin de compte, les objectifs d'intérêt public poursuivis par le projet de loi querellé doivent l'emporter sur les intérêts purement privés des opposants, lesquels n'apparaissent pas véritablement lésés par ce projet de loi et ne démontrent pas le contraire à satisfaction de droit.

Il résulte de ce qui précède que les oppositions formulées à l'encontre du projet de loi litigieux sont infondées et doivent être rejetées en tant que de besoin.

Conclusion

L'Université de Genève regroupe des pôles d'excellence reconnus bien au-delà de nos frontières. Les palmarès 2012 des universités l'attestent : elle est parmi le 1% des meilleures. Elle attire donc un nombre croissant de jeunes venus se former dans notre canton et se doit de disposer de logements pour les accueillir. Ce projet de modification de limites de zones et les constructions destinées aux étudiants, y contribueront pour une part. Il est impératif à l'avenir que tout grand projet d'urbanisation, dans une mixité bien pensée, prévoie du logement pour personnes en formation.

Au vu de ce qui précède, la commission d'aménagement vous recommande, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de suivre son vote unanime.

Projet de loi (11134)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 3 et d'une zone des bois et forêts), au chemin de Pinchat et au chemin Vert

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

Art. 1 Approbation des plans

¹ Le plan N° 29563-544, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 11 décembre 2006, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Carouge (création d'une zone de développement 3 et d'une zone des bois et forêts) au chemin de Pinchat et au chemin Vert, 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 fédérale 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 3 créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Oppositions

Les oppositions à la modification des limites de zones formées par Mme et M. Anne-Marie et René Marche, représentés par leur avocat, Me Jean-Marc Siegrist, ainsi que par l'association Agrapi, sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29563-544 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.

