

*Date de dépôt: 26 août 2004*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>m</sup>es et MM. Pierre-Louis Portier, Gabriel Barrillier, Florian Barro, Pascal Pétroz, Stéphanie Ruegsegger, Anne-Marie von Arx-Vernon, Guy Mettan, Patrick Schmied, Mark Muller, Jacques Jeannerat et Jean-Marc Odier concernant le déclassement de zone agricole en zone périurbaine, afin de résoudre la crise du logement**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 5 décembre 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le Grand Conseil considérant :*

- *les difficultés croissantes rencontrées par une grande partie de la population pour trouver un logement;*
- *le peu d'effet des mesures proposées jusqu'à ce jour pour pallier la crise existante;*
- *le fait que le déclassement de 1% de la zone agricole actuelle (120 hectares) de notre canton en zone constructible permettrait la construction de plus de 10 000 logements;*
- *que la productivité n'est plus le seul but du secteur agricole;*
- *que de nombreuses parcelles situées dans cette zone ne sont plus cultivées;*
- *les terrains situés en zone agricole impropres à une exploitation rationnelle, durable et contigus à la zone périurbaine;*

*invite le Conseil d'Etat :*

- *à dresser, en collaboration avec les divers milieux concernés – en particulier les représentants des milieux agricoles – un inventaire des parcelles situées en zone périurbaine notamment identifiées dans le plan directeur de qualité insuffisante d'un point de vue cultural ou posant des problèmes pratiques d'exploitation;*
- *à proposer rapidement un programme de déclassement des parcelles inventoriées en zones constructibles, dans le but de répondre aux besoins de tous les types de logement et d'infrastructures d'intérêt public.*

## **Introduction**

Il convient d'affirmer d'emblée que la démarche proposée par les motionnaires n'est pas fondamentalement différente de celle qui a été menée dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil en septembre 2001, puis dans celui des mesures de mise en œuvre y relatives.

### **1) Rappel de la démarche du plan directeur cantonal concernant les extensions urbaines sur la zone agricole**

Au niveau des principes, le concept de l'aménagement cantonal admet des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général. Ces extensions urbaines sont néanmoins soumises à des conditions très strictes, notamment :

- maîtrise de la qualité de l'aménagement par des périmètres d'aménagement concerté;
- taux d'utilisation du sol approprié;
- contrôle des prix des terrains et des constructions;
- garantie d'une desserte efficace par les transports collectifs;
- respect du paysage et des sites naturels;

Le concept précise encore que le recensement des déclassements éventuellement admissibles en zone agricole doit figurer dans le plan directeur cantonal. Au chapitre des principes d'urbanisation, il est préconisé de « créer de nouveaux quartiers d'affectations mixtes par extension sur la zone agricole en continuité avec la structure urbaine » et de « favoriser une

taille critique suffisante pour les nouveaux développements de manière à assurer leur accessibilité optimale par les transports collectifs ».

C'est donc sur ces bases que, dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur cantonal, il a été procédé à un inventaire des sites pouvant être urbanisés en zone agricole. Les critères généraux d'aménagement appliqués, qui recourent en grande partie ceux des conditions de déclassement, sont les suivants :

- continuité avec la zone à bâtir (tissu existant);
- accessibilité par des transports collectifs performants (existants ou projetés);
- connexions faciles avec le réseau routier (maillage);
- proximité d'infrastructures et d'équipements existants ou facilement réalisables;
- taille critique suffisante pour être rationnellement dotés des équipements d'infrastructures nécessaires;
- aspects économiques (coût et conditions d'équipement) et fonciers (contrôle du prix des terrains);
- qualités environnementales favorables à l'habitat (respectivement aux activités);
- évaluation des qualités paysagères et agricoles préexistantes (notamment principe de la préservation des grandes pénétrantes de verdure).

On constate donc que, si la valeur agricole a été prise en considération, rejoignant en cela les préoccupations de la première invite de la motion, elle ne peut en aucun cas constituer l'unique critère pour la sélection des sites.

Cet aspect a été évalué sur la base de l'inventaire général de la zone agricole, qui permet de connaître l'affectation actuelle précise des terrains, qu'elle soit agricole ou non. Si l'on considère la frange de zone agricole contiguë aux zones à bâtir, en périphérie d'agglomération, il faut rappeler qu'environ 1/5<sup>e</sup> des parcelles a une affectation non-agricole (habitation, équipements, infrastructures...) et que les 4/5<sup>e</sup> sont quasiment des terres exploitées (voir tableau en annexe). Il faut donc faire un sort à l'idée reçue qui postulerait l'existence de « friches » agricoles en contiguïté des zones à bâtir périurbaines et impropres à une exploitation rationnelle, pouvant de ce fait accueillir des extensions urbaines.

Dans le cadre du plan directeur cantonal, l'inventaire des sites envisagés pour des extensions urbaines sur la zone agricole a été reporté sur la carte. La liste y relative est annexée à la fiche n° 2.04.

Mis à part les extensions dévolues aux activités, les sites retenus pour des quartiers d'habitation mixtes représentent une surface d'environ 120 hectares (y compris les deux sites réservés pour le moyen et le long terme), soit moins de 1% de la zone agricole du canton, ce qui équivaut à un potentiel global de l'ordre de 8000 logements. Et c'est quasiment ce que demande la motion dans le 4<sup>e</sup> paragraphe de l'exposé des motifs.

## **2) Mise en œuvre des périmètres à urbaniser**

Avant même l'adoption du plan directeur cantonal et pour faire face à la crise du logement, le DAEL a lancé un premier train de mesures visant à la densification de 12 périmètres de la zone villas répartis sur l'ensemble du canton.

Dans un deuxième temps, un second train de mesures a permis d'engager les études de quatre nouveaux périmètres à urbaniser, dont trois concernent la zone agricole, qui vont donner lieu, à terme, à des plans directeurs de quartier et à des modifications du régime des zones.

Il s'agit d'opérations de grande envergure, ambitieuses et complexes, qui nécessitent une démarche de planification particulière, dans le cadre d'un périmètre d'aménagement coordonné (PAC, fiche 2.11 du plan directeur cantonal).

Ces projets concernent naturellement des sites inventoriés dans le plan directeur cantonal, il s'agit de :

- PAC La Chapelle – Les Sciers (Plan-les-Ouates-Lancy) : le plan directeur de quartier et le projet de modification du régime des zones sont en cours de procédure.
- Périmètre des Vergers (Meyrin) : le plan directeur de quartier est en cours d'élaboration.
- PAC Mon Idée – Communaux d'Ambilly (Puplinge-Thônex) : le programme d'études et de mise en œuvre a été adopté en 2003 par le Conseil d'Etat; la mise en place des structures de travail (avec engagement d'un chef de projet) est en cours.

Il faut y ajouter le périmètre des Petites-Fontaines, à Plan-les-Ouates, récemment déclassé en 3<sup>e</sup> zone de développement.

Ces actions correspondent, dans une large mesure, au « programme de déclassement » tel que préconisé par la 2<sup>e</sup> invite. Il reste que l'engagement des procédures en modification de zones est largement conditionné par le

processus de concertation mis en place pour chaque projet et par l'élaboration d'un plan directeur de quartier. Il reviendra ensuite au Grand Conseil d'examiner, puis de se prononcer sur ces grands projets de déclassements.

Par ailleurs, sur la commune de Plan-les-Ouates, l'étude du périmètre du Rolliet (prévu dans le plan directeur cantonal) pourrait être prochainement engagée, faisant suite au déclassement adopté par le Grand Conseil pour la construction d'un collège post-obligatoire. Un projet de logements, associé à un EMS, impliquera aussi un déclassement de la parcelle de l'Hospice Général à Vessy (Veyrier).

En conclusion, tous les sites envisagés dans le plan directeur cantonal pour des extensions urbaines sur la zone agricole, et visant la construction de logements, sont engagés dans un processus de planification, à l'exception de ceux de la Plaine de l'Aire (Confignon) et de Vessy (Veyrier) qui ont été réservés pour le plus long terme.

Le développement urbain suscite également des besoins pour les équipements publics et les activités économiques. C'est pourquoi, le déclassement d'autres périmètres destinés à ce type d'affectation, est également en cours d'étude. C'est le cas de Bernex-Est, du Champ-du-Château (Bellevue) et du Bois de Bay (Satigny).

En dernier lieu, il convient de rappeler que les déclassements de la zone agricole ne sauraient à eux seuls résoudre la crise du logement.

C'est pourquoi, le DAEL poursuit l'effort engagé de la densification de la zone villas par modification du régime des zones. Ce type de déclassement, effectués de 1984-2003, a déjà permis d'offrir un potentiel de 8000 logements équivalent au potentiel des déclassements en zone agricole. Les modifications de zones en cours de procédure permettraient d'ajouter au moins 4000 logements.

D'autre part, l'urbanisation de la couronne suburbaine, déjà en 3<sup>e</sup> zone de développement, doit être poursuivie. Il s'agit d'une politique à long terme, car les terrains facilement urbanisables manquent, mais le potentiel à bâtir de cette zone est considérable (cf. brochure du DAEL « Construire pour demain », janvier 2004).

En conclusion, le Conseil d'Etat attend, dans la droite ligne des vœux des motionnaires, le soutien du Grand Conseil dans les projets de déclassement de la zone agricole qui lui sont ou seront soumis conformément au plan directeur cantonal.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Robert Cramer

*Annexe : – tableau de l'utilisation de la zone agricole contiguë à la zone à bâtir*  
*– fiche 2.04 du plan directeur cantonal + annexe*

## ANNEXES

## UTILISATION DE LA ZONE AGRICOLE CONTIGUE A LA ZONE A BATIR

**Utilisations agricoles**

Grandes cultures,prés,paturages,cultures maraichères	14'101'347	69.9%
Vignes	655'408	3.3%
Constructions agricoles,habitations d'agriculteurs	337'244	1.7%
Pépinières,floriculture	336'388	1.7%
Vergers intensifs	206'051	1.0%
Vergers traditionnels	205'885	1.0%
Serres	176'435	0.9%
Cultures sous tunnels plastiques	158'554	0.8%
Terrains incultes ou en friche	59'783	0.3%
<b>Sous-total</b>	<b>16'237'095</b>	<b>80.5%</b>

**Utilisations non agricoles**

Habitations et prolongements: pelouses,jardins	1'387'482	6.9%
Equipements publics/privés,installations techniques/militaires	1'002'109	5.0%
Bois et bosquets	674'793	3.3%
Routes,autoroutes	324'912	1.6%
Week-ends	188'932	0.9%
Jardins familiaux	149'315	0.7%
Artisanat,industrie,dépot,chenil,etc	137'788	0.7%
Jardins potagers individuels	49'596	0.2%
Installations abandonnées	9'098	0.0%
<b>Sous-total</b>	<b>3'924'024</b>	<b>19.5%</b>
<b>Total général</b>	<b>20'161'119</b>	<b>100.0%</b>



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE - PLAN DIRECTEUR CANTONAL  
SCHEMA DIRECTEUR CANTONAL - PROJETS ET MESURES

statut : approuvé Confédération

## 2.04 EXTENSIONS URBAINES DANS LA ZONE AGRICOLE

Résumé	<p>Un inventaire a recensé les sites potentiels situés en zone agricole, mais contigus à la zone à bâtir et répondant à de bonnes conditions d'aménagement, d'équipement et de desserte par transports publics, par conséquent susceptibles d'être déclassés en cas de besoin pour l'urbanisation.</p> <p>Les critères de mise en oeuvre de tels déclassements sont précisés (politique foncière, périmètres d'aménagement concerté, etc.). Chaque opération sera accompagnée de compensations qualitatives et/ou quantitatives.</p>
Voir aussi fiches No	2.11
Concept de l'aménagement cantonal	<p><b>(2.3) Admettre exceptionnellement des déclassements limités de la zone agricole, en continuité de la zone à bâtir, pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci, aux conditions suivantes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maîtrise de la qualité de l'aménagement par des périmètres d'aménagement concerté;</li> <li>- taux d'utilisation du sol approprié;</li> <li>- contrôle des prix des terrains et des constructions;</li> <li>- garantie d'une desserte efficace par les transports collectifs;</li> <li>- respect du paysage et des sites naturels;</li> <li>- compensation qualitative et/ou quantitative des terrains déclassés.</li> </ul> <p><b>(2.12) Densifier les zones à bâtir actuelles de manière diversifiée.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aux abords de l'agglomération, créer de nouveaux quartiers d'affectations mixtes par extension dans la zone agricole en continuité avec la structure urbaine, aux conditions énoncées ci-avant.</li> </ul>
Mesures inscrites au concept	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recenser les principales modifications potentielles des limites de zones dans le plan directeur cantonal, afin de les coordonner avec le schéma de l'espace rural et la politique des transports.</li> </ul>

## INFORMATION DE BASE

Présentation détaillée **Principes d'aménagement**

S'ils ne peuvent prendre place à l'intérieur de la zone à bâtir, les besoins d'intérêt général pouvant justifier un déclassé de la zone agricole en zone à bâtir sont les suivants :

- Réalisation de nouveaux logements collectifs, de catégories diversifiées.
- Création de sites pour les activités économiques, notamment des zones industrielles.
- Valorisation des lignes de transports publics sur rail.
- Réalisation d'équipements publics dont le besoin est justifié.
- Réalisation d'équipements sportifs à caractère intercommunal.
- etc.



Les sites envisagés, figurant sur la carte du schéma directeur cantonal sont mentionnés, à titre indicatif, en annexe.

Ils permettraient la réalisation, d'ici 2020, d'environ 5'300 logements (taux de réalisation moyen de 65%) et d'environ 150'000m<sup>2</sup> de surfaces d'activités.

Ils ont été retenus en fonction de leur contiguïté avec la zone à bâtir de l'agglomération, la proximité des transports publics, la possibilité de les équiper, la volonté de maintenir les pénétrantes de verdure.

Il s'agira, pour tout projet de déclassement, de fournir un exposé des motifs établissant notamment :

- la clause du besoin;
- les mesures de regroupements intercommunaux, le cas échéant;
- que le projet ne peut pas prendre place dans la zone à bâtir;
- les mesures prises pour maîtriser le prix du terrain;
- les mesures prises pour garantir la qualité de l'aménagement (PAC pour les projets d'envergure);
- la desserte du périmètre par les transports collectifs;
- les mesures de compensation quantitatives et/ou qualitatives portant sur les impacts nature et agriculture;
- les mesures pour limiter la consommation du sol (indice d'utilisation, etc.);
- la planification des équipements publics de quartier (compétence communale);
- les équipements publics de quartier, ainsi que la desserte en transports publics, sont à planifier simultanément aux projets d'urbanisation.

**Base légale**  
LGZD

Contraintes et  
conflits

La plupart des sites potentiellement déclassables répondant aux critères d'aménagement du territoire (contiguïté avec l'agglomération, desserte par les transports, etc.) sont situés sur des terres de bonne qualité agricole et en surface d'assolement et représentent une diminution de la biodiversité. A cet égard, des compensations quantitatives et qualitatives sont possibles mais atteindront des limites. Il s'agira donc de faire la pesée des intérêts entre atteinte à l'environnement et satisfaction des besoins sociaux.

## MISE EN OEUVRE

Mesures engagées

**Etudes réalisées et en cours, publications**  
Périmètres d'aménagement concerté à Genève (DAEL- Feddersen et Klostermann) (juin 1998).

Examen des possibilités d'équipement des périmètres à urbaniser (DAEL, SPD, OGETA 1998).

Mesures proposées

**Actions à mener et mesures de coordination**

- prendre toutes les mesures pour assurer la mise en place simultanée des moyens de transports publics et de l'urbanisation (procédures, financements, contrats de prestations TPG)
- politique foncière anticipatrice
- coordination avec les projets de lignes de transports
- compensation des atteintes aux milieux naturels par des plans de mesures

	paysagères et de végétalisation.				
	<b>Procédures à engager</b>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application des dispositions de la LGZD pour toute modification du régime des zones.</li> <li>- demande de réajustement du quota cantonal des SDA; au moment opportun, auprès de la Confédération.</li> </ul>				
Coût, financement	Les déclassements de la zone agricole impliquent des investissements des collectivités publiques :				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pour l'équipement des terrains;</li> <li>- pour mener la politique foncière.</li> </ul>				
Etat de la coordination	information préalable				
Contribution au développement durable	<b>Effets environnementaux</b>				
- effet négatif + effet positif	<p>Cette mesure a pour effet une atteinte à la zone agricole cultivable et, localement, une réduction de la biodiversité. Elle peut entraîner une augmentation de la mobilité motorisée. Les mesures compensatoires préconisées en limiteront les effets.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Protection/préservation des sites naturels, des paysages et des espaces verts</li> <li>- Qualité de l'air</li> <li>- Utilisation et gestion des ressources</li> <li>- Préservation de la biodiversité.</li> </ul>				
	<b>Effets sociaux</b>				
	<p>Compte tenu de la clause du besoins contenu dans cette mesure, les avantages majeurs de cette mesure sont sociaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Adéquation des logements aux besoins</li> <li>+ Accessibilité à l'espace</li> <li>+ Equipements divers</li> <li>- Mobilité.</li> </ul>				
	<b>Effets économiques</b>				
	<p>Régulation des prix du sol grâce à l'accroissement de l'offre, augmentation de la capacité d'accueil de Genève.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coût de l'investissement pour la collectivité</li> <li>+ Conditions favorables pour l'implantation des activités économiques</li> <li>+ Apports fiscaux.</li> </ul>				
Processus d'adoption de la fiche	réaction DAEL	approbation Conseil d'Etat	approbation Grand Conseil	approbation Confédération	modification
Version 1		24.1.2001	21.9.2001	14.3.2003	
Annexes	liste indicative des périmètres envisagés pour un déclassement de la zone agricole.				

**SCHEMA DIRECTEUR CANTONAL****Annexe à la fiche n° 2.04****Extensions urbaines dans la zone agricole, sites envisagés****a) Sites destinés à des quartiers mixtes :**

- Meyrin Village, Meyrin
- Le Rollet, Plan-les-Ouates
- Petites Fontaines, Plan-les-Ouates
- Les Sciers, Plan-les-Ouates / Lancy
- La Chapelle, Plan-les-Ouates
- Grands Prés, Puplinge
- Mon Idée, Puplinge

**b) Sites dévolus à des activités :**

- Site transfrontalier de l'aéroport, Meyrin
- Site du CERN, Meyrin
- Bernex-Est, Bernex
- Champ-du-Château, Bellevue
- Bois-deBay, Vernier

**c) Sites réservés pour le moyen et long terme :**

- Plaine de l'Aire, Confignon
- Vessy, Veyrier