

Date de dépôt : 11 mai 2012

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Guy Mettan, Michel Forni, Thierry Cerutti, Claude Marcet, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Claude Ducrot, Guillaume Barazzone, Pascal Pétroz, Francis Walpen, Christiane Favre, Pierre Weiss, Stéphane Florey, Antoine Bertschy, Olivier Wasmer, Philippe Guénat, Eric Ischi et Eric Bertinat pour la compensation des surfaces déclassées dans la zone villas

Rapport de majorité de M. Olivier Norer (page 1)

Rapport de minorité de M. Bertrand Buchs (page 18)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Olivier Norer

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a discuté à quatre reprises de ces pétitions lors de ses séances des 5 octobre et 7 décembre 2011 et des 18 et 25 avril 2012, sous les énergiques présidences de M. Christophe Aumeunier et M^{me} Christina Meissner. Les procès-verbaux ont été fidèlement tenus successivement par MM. Lionel Binz et Gérard Riedi ainsi que M^{me} Marie Savary. Que tous trois en soient aussi remerciés.

Ont également partiellement assisté aux séances : M. Mark Muller, conseiller d'Etat, M^{me} Isabelle Girault, directrice générale (OU, DCTI), M. Alain Mathez, attaché de direction, office des autorisations de construire (OU, DCTI), M. Jacques Moglia, attaché de direction (OU, DCTI), et

M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au secteur des affaires juridiques (OU, DCTI).

Séance du 8 octobre 2012 : présentation de la motion par le premier signataire, M. Guy Mettan, et discussions

M. Mettan explique que sa motion part de plusieurs constats. Le premier étant qu'il est difficile de construire actuellement et que chacun reporte sur l'autre la possibilité de construire, et qu'on ne veut pas construire en ville, à la campagne, dans les zones villas, etc. Il indique que l'idée est de faciliter les constructions de logements, y compris dans la zone 5. Il rappelle que lors d'un déclassement d'une zone 5 en zone de développement 3, les prix chutent de 50% du jour au lendemain, ce qui n'est pas très juste pour un propriétaire de la classe moyenne qui a investi tous ses avoirs LPP dans sa maison. Il mentionne qu'un des buts de la motion est de trouver des compensations adéquates, qui permettraient de faciliter la construction de logements. Il indique que les invites parlent de compensations en nature par du terrain situé en zones agricoles enclavées, mais il évoque une autre possibilité qui est celle de fournir un logement adéquat, comme un appartement. Il relève la troisième possibilité, financière, avec une compensation adéquate de la valeur réelle du terrain, qui n'est pas mentionnée dans la motion. Il signale que le propriétaire qui se considère comme spolié par un déclassement va faire opposition par tous les moyens car il n'a pas d'intérêt à vendre.

Un commissaire (Ve) estime qu'il a bien compris le changement de paradigme par rapport au moment où la motion a été déposée. Il observe que l'invite principale est très enthousiaste, mais relève que cet élément ne règle pas les problèmes de perte de capital rencontrés. Il considère que la compensation financière constitue la seule solution, car la compensation en terrains engendrera plus de problèmes qu'elle n'amènera de solutions.

M. Mettan répond que la première invite subsiste, car les villas représentent environ 15% du territoire, ce qui n'est pas une surface énorme selon lui. Il signale que les personnes qui habitent une villa sont plutôt des gens de la classe moyenne à supérieure. Il souligne qu'il est important pour le développement du canton d'avoir des zones d'habitats diversifiées et qu'il faut offrir la possibilité à ceux qui le désirent de vivre en zone villas. Il observe que la zone villa est réduite sans compensations. Il explique qu'il est prêt à élargir les propos et que des modifications des invites sont possibles.

Le même commissaire (Ve) considère que la vraie proposition de la motion est de déclasser les zones agricoles enclavées en zone villas pour permettre des compensations.

M. Mettan répond que c'est exact et que le déclassement des zones agricoles enclavées constitue une solution pour les propriétaires de villas en bordure de la ville. Il indique que certaines personnes âgées sont relativement heureuses de céder leur bien car elles ne souhaitent pas forcément être relogées dans une villa.

Il insiste sur l'existence de beaucoup de cas de figures différents. Il relève que des couples âgés sont prêts à se reloger dans les appartements construits suite à la vente de leur parcelle car ils ne souhaitent pas changer de quartier, mais qu'ils ne sont pas d'accord de perdre 50 à 70 % du prix de leur bien pour lequel ils ont fait des sacrifices.

Un commissaire (R) comprend le premier problème de la perte de valeur qui est souvent évoqué en commission. Il note que le deuxième élément de la motion concerne un aspect de l'aménagement du territoire et qu'il s'agirait de ne plus déclasser sans compenser avec une expansion de la zone villas. Il note que ce concept est différent de celui de la densification. Il relève qu'il a été répondu partiellement à ce point et que la première invite devrait être modifiée, car il existe un pourcentage de personnes qui souhaitent être relogées en zone cinq, mais il souligne qu'il existe aussi un pourcentage élevé de personnes ne souhaitant pas quitter leur quartier et désirant vivre dans les constructions prévues sur leur parcelles. Il considère qu'il ne faudrait pas perpétuer la zone villas à l'extrême et reloger une partie des habitants actuels qui souhaitent être relogés. Il se demande également s'il ne vaudrait pas mieux envisager une densification de la zone villas à des taux supérieurs que les taux actuels sans devoir obtenir l'accord des autorités communales.

M. Mettan ne pense que du bien de cette proposition. Il signale qu'il n'est plus possible de posséder une villa avec 500 m² de terrain, actuellement, et que la densification de la zone villas est une bonne idée. Il comprend également l'intérêt de ceux qui veulent une protection de la zone agricole. Il attire également l'attention sur le fait qu'un canton comme Genève, qui attire de nombreuses entreprises et qui connaît une croissance excessive, doit faire attention à la réalité qu'un certain pourcentage de gens souhaitent vivre en zone villas. Il relève qu'il risque de ne plus y en avoir d'ici x années et qu'il s'agirait là d'une perte de mixité sociale, car ces gens iront s'installer ailleurs. Il souligne l'importance de garder un socle de villas dans la composante générale.

Une commissaire (S) note que la motion propose plusieurs pistes pour sauvegarder la notion de propriétaires de villas. Elle observe que seuls les gens des classes moyennes ont les moyens de la mobilité actuellement et qu'ils sont les seuls qui peuvent être déplacés en dehors du centre. Elle considère que la surélévation constitue la seule piste proposée dans l'exposé

des motifs pour les 10 000 ménages qui cherchent à être relogés actuellement, ce qu'elle trouve maigre, et elle demande s'il existe d'autres propositions.

Un commissaire (MCG) précise que la page 4 de la motion évoque ces éléments.

M. Mettan répond que la densification et la surélévation en ville sont des solutions parmi d'autres et qu'il s'agit de travailler avec toutes les pistes possibles.

La même commissaire (S) considère que la motion ne voit pas très loin, car Genève est petite et que, s'agissant d'un canton urbain, la proposition de déplacer la zone villas de 50 mètres est une solution qui va durer dix ans mais qui n'est pas efficace à long terme.

M. Mettan relève que personne n'a de solutions pour le long terme. Il souligne que le canton doit avoir une croissance constituée d'un équilibre entre le logement et le développement économique, avec une certaine diversité constituée de logements d'utilité publique, de logements haut standing, de villas etc. Il fait savoir qu'il ne veut pas avoir que des villas, mais qu'il souhaite maintenir la zone villas avec des solutions harmonieuses. Il ne pense pas qu'il soit impossible de réserver la faculté de vivre dans une villa à moyen terme.

Un commissaire (L) observe que la motion part du constat que la zone villas diminue, ce qui est juste. Il ajoute qu'il a compris que la motion souhaite encourager la création de logements. Il craint toutefois qu'une couche de processus additionnelle ne bloque encore plus la réalisation de projets d'immeubles et que la motion ait un effet inverse à celui souhaité. Il suggère de moduler la motion en demandant lors de déclassements de grandes parcelles d'attribuer une partie du périmètre concerné à la zone villas.

M. Mettan qualifie cette proposition d'excellente. Il rappelle que l'idée de cette motion est de poser la problématique de la réduction de la zone 5, et il souligne qu'il ne dispose pas d'outils clé en main pour amener à une solution.

Un commissaire (Ve) a relevé que la motion identifie 75 hectares de zone agricole enclavée, et demande si la motion souhaite avoir 75 hectares de zone villas supplémentaire.

M. Mettan répond que les zones agricoles enclavées ne constituent pas la seule solution et que d'autres solutions peuvent être envisagées s'il n'y a pas assez de place.

Le même commissaire (Ve) demande qui paierait les compensations financières.

M. Mettan imagine que les promoteurs ou constructeurs pourraient donner une compensation adéquate.

Un commissaire (MCG) relève que l'exposé des motifs parle de la M 1499 et demande si l'inventaire du Conseil d'Etat a été fait.

M. Muller répond que cet inventaire a été fait il y a peu de temps et présenté devant la commission.

Un commissaire (R) salue la remarque libérale et indique qu'il va exposer ses axes de réflexion. Il explique avoir vu en Allemagne des ensembles d'urbanisation qui comprenaient des maisons individuelles avec des densités importantes de l'ordre de 0,6-0,7 et relève que ce genre de solutions intéressantes ne sont pas appliquées en Suisse. Il note qu'il ne serait pas possible d'envisager autre chose que de la zone de développement 3 pour ce type d'ensemble. Il signale être quelque peu gêné par cette motion sympathique dont une seule invite est acceptable, les deux autres pouvant potentiellement mener à un blocage. Il se demande en outre si l'échelle de pensée est juste, car Genève est au centre d'une agglomération qui est mitée par des zones villas, que ce soit en direction de Sciez en France voisine ou du côté du canton de Vaud. Il observe que ceci implique différents problèmes, dont des problèmes de déplacement. Il se demande si le combat prôné ici n'est pas une opposition à la croissance naturelle d'une agglomération qui connaît une prospérité économique.

Le même commissaire (R) évoque la troisième problématique, celle de la fuite vers l'extérieur de la zone villas qui s'explique par le fait que l'accès à la propriété est très restreint ou n'existe pas. Il prend l'exemple de propriétaires qui se rabattent sur des villas en France voisine ou dans le canton de Vaud car l'accès à la propriété d'appartements est inexistant à Genève. Il souligne que c'est ce manque d'accès à la propriété qui engendre une fuite vers l'extérieur, et que la motion ne fait pas allusion à cet élément.

M. Mettan lui donne raison et ajoute qu'il s'agit ici du Grand Conseil de Genève et qu'il ne se voit pas faire une motion pour le canton de Vaud. Il rappelle que si le canton souhaite assurer une certaine qualité de vie, il doit assurer l'existence d'une proportion correcte de villas car les gens souhaitent y habiter. Il observe que l'éradication de villas et un remplacement de celles-ci avec des barres d'immeubles est possible, mais risque d'engendrer des problèmes avec une hausse du niveau de la criminalité etc. Il considère que la fuite vers le canton de Vaud se fait avant tout pour des raisons fiscales, et qu'il est également possible de créer 6 voies sur l'autoroute pour les

personnes qui vivent dans le canton de Vaud mais travaillent à Genève, mais il remarque que cette solution semble peu réalisable. Il souligne être favorable à la densification de la zone villas en zone 3 avec des taux de l'ordre de 0,6 et rappelle que le cliché de la villa des années cinquante avec une grande surface de terrain est à abandonner actuellement.

Discussions

Une commissaire (S) propose l'audition du professeur Levy, du département de l'urbanisme de l'EPFL, car il travaille sur des projections et des possibilités pour l'avenir.

Un commissaire (UDC) demande au groupe démocrate-chrétien s'il a songé à proposer des amendements et, le cas échéant, s'il est possible de les obtenir rapidement.

Un commissaire (PDC) répond que c'est probable, car il faudrait amender le texte pour qu'il soit acceptable. Il abonde dans le sens de s'adresser à des spécialistes de l'urbanisme qui pourront clarifier le débat. Il relève qu'il s'agit de faire la distinction entre la notion de zoning, avec des zones légales, et le besoin de personnes aspirant à vivre dans une forme d'habitat plus individualisée. Il considère qu'il s'agit là plus d'une question d'urbanisme de que forme légale. Il observe que les propos relatifs à l'Allemagne correspondent aux aspirations de beaucoup de personnes. Il relève l'importance d'atteindre les objectifs posés tout en employant des solutions différenciées pour éviter la création de barres d'immeubles uniformes. Il souhaite en outre obtenir le chiffre exact des zones villas qui sont en zone 5 aujourd'hui mais qui sont utilisées à d'autres fins, comme les parcelles de l'OMS et du Jardin botanique notamment. Il se pose la question de savoir pourquoi ces éléments ne viennent pas sur le marché, car ils permettraient d'assouvir un certain nombre d'aspirations.

Mme Girault répond qu'un bilan des zones peut être donné. Elle relève qu'effectivement les déclassements n'obligent pas de construire des barres et que des recherches typologiques sont à effectuer. Elle observe que la densification s'impose partout à cause des problèmes énergétiques, et que deux secteurs en particulier permettront de réaliser des économies : le transport et l'habitat. Elle signale toutefois que la densification pose la question de savoir comment offrir des habitats acceptables.

Le Président rebondit sur les propos précédents pour mentionner une étude récente en sociologie urbaine du professeur Kaufmann qui a étudié quels sont les souhaits relatifs à l'habitat dans l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Un commissaire (R) aurait souhaité préalablement que le DCTI refasse le point sur le pourcentage de la surface constructible qui est en zone 5 et le pourcentage de logements sur ce périmètre. Il rappelle que cet exposé avait déjà été réalisé lors du déclassement d'un périmètre à Lancy, et il souhaite que cet élément apparaisse à nouveau au débat. Il propose également l'audition d'un représentant de l'Office fédéral du développement territorial, car le Conseil fédéral a lancé un projet de territoire suisse en janvier 2011, avec la publication d'un document intitulé « Projet de territoire suisse ». Il relève qu'il serait intéressant de savoir quelle est l'évolution souhaitée au niveau fédéral et il rappelle qu'une révision de la LAT fédérale est en cours.

Séance du 7 décembre 2012 : discussions

La Présidente rappelle que M. Mettan avait été auditionné concernant cette motion par la commission le 5 octobre 2011. Elle rappelle également que le PDC a transmis à la commission la motion amendée suite à la discussion du 5 octobre.

M. Moglia rappelle que la commission souhaitait auditionner le professeur Levy ainsi qu'un représentant de la Confédération. Malheureusement, le professeur Levy ne peut pas se libérer aux heures de séance de la commission et aucune date n'a pu être fixée avec la Confédération. En outre, il explique que la commission obtiendra de la Confédération les réponses à ses questions dans le cadre du projet du plan directeur cantonal.

M. Moglia explique que 49% du territoire constructible se situe en zone villas. En ôtant les secteurs occupés par des organisations internationales, des équipements publics, etc., on arrive à 42%. Ces secteurs représentent les zones dans lesquels la construction de logements est possible (2 700 hectares). La zone villas représente 10% du logement et 13% des habitants. Les amputations projetées en vertu du plan directeur actuel et du projet de plan directeur représentent 9,1%. A noter, que ces chiffres ne prennent pas en compte les déclassements en cours.

La Présidente demande si les surfaces inconstructibles prennent en compte les limites au bord des cours d'eau et des forêts.

M. Moglia répond que ces surfaces appartiennent à la zone correspondante avec des droits à bâtir pouvant être transférés.

Un commissaire (PDC) explique qu'il a repris les remarques faites lors de l'audition de M. Mettan et a procédé à la modification des invites de la motion (cf. document annexé).

Un commissaire (L) estime qu'en enlevant le terme « obligatoire » de la 1^{re} invite, on pose un problème de fond. Le déclassement devient-il « à bien plaisir » ? En outre, concernant la densification, il explique qu'un PL déposé par le groupe PLR donne justement des pistes. De plus, l'emprise sur la zone agricole de ne devrait pas se régler de manière aussi globale, mais plutôt au cas par cas. Il estime que cette motion part d'une bonne intention mais qu'elle complique fortement les choses.

Un commissaire (R) estime que cette motion n'est pas acceptable bien qu'une étude de la densification de la zone villa soit souhaitable. Selon lui, il n'est pas acceptable d'augmenter des surfaces ne répondant pas aux besoins en logements du canton, notamment par rapport au nombre d'emplois offerts sur le territoire. En outre, cette motion empêcherait aux parcs agricoles de rester « éco-gérables ». Il est préférable de proposer des déclassements de très bonne qualité à travers la zone 4A par exemple.

Un commissaire (Ve) explique que l'étalement urbain proposé par cette motion n'est pas acceptable pour le groupe des Verts. En effet, la zone agricole contribue à la qualité de vie que l'on trouve à Genève. Dans ce sens, le groupe des Verts s'opposera à cette motion et à ses amendements.

Un commissaire (PDC) souhaite replacer cette motion dans son contexte. Il s'agit là d'une tentative de densification dans des secteurs impossibles à densifier car les propriétaires n'ont pas d'autres alternatives crédibles pour se reloger. Concernant la 2^e invite, Il propose de remplacer « zone villas » par « forme d'habitation individuel ». L'idée est de trouver pour ces propriétaires une alternative à l'appartement en immeuble. Il reconnaît que déclasser de la zone agricole pour en faire de la zone villas est politiquement inadéquat. En revanche, il serait possible d'envisager une densification diversifiée dans les grands périmètres (une forte densité à proximité des dessertes en transports publics et une densité plus faible au fur et à mesure que l'on s'éloigne).

Un commissaire (MCG) soutient les amendements proposés par le groupe PDC. Il rappelle également qu'actuellement, la plupart des communes suburbaines sont en train de refuser le projet du plan directeur cantonal car elles estiment qu'elles ont suffisamment donné en termes de logements. En outre, il estime que la population a besoin des espaces verts représentés par la zone villas. Il soutient également le libre accès à la propriété privée. Selon lui, ces amendements vont dans le sens des revendications avancées par les communes touchées et il est nécessaire que ces communes ne se braquent pas contre le canton.

Un commissaire (Ve) explique que le groupe des Verts n'est pas opposé à l'accès à la propriété mais prône une utilisation rationnelle des ressources et

par conséquent, une utilisation rationnelle du sol. Quant aux oppositions des communes, Il explique qu'elles ne changeront pas avec cette motion ; les problèmes entre le canton et les communes étant à chercher ailleurs.

Un autre commissaire (Ve) complète que son groupe n'est pas contre l'accès à la propriété mais qu'il lui préfère une organisation verticale plutôt qu'horizontale. L'objectif des Verts est l'économie des ressources, le sol y compris. Le groupe privilégie une densification vivable au sens des éco-quartiers. Concernant les zones agricoles enclavées, il estime que ces zones doivent effectivement être déclassées, mais pas en zone villas.

Un commissaire (PDC) salue le PL du groupe PLR. Il rajoute que cette motion tente de débloquer la situation. En effet, si rien n'est tenté, le canton aura beau procéder à des déclassements, les propriétaires ne voudront de toute façon pas partir. Il soutient les propos MCG quant au fossé se créant entre les autorités communales et cantonales. Il précise encore qu'il ne s'agit là que d'une motion servant à donner des pistes au Conseil d'Etat et qu'il n'y a rien d'obligatoire.

Un commissaire (R) estime que cette motion crée une ghettoïsation vers le haut ; le canton gardant une part peu importante de la population avec de très forts revenus. La conséquence est que la classe moyenne devra émigrer vers la périphérie qui à Genève ne se trouve plus sur le territoire cantonale. Les sacrifices consentis par Genève profiteront donc à terme à ses voisins. En outre, il rappelle que, lors de la fusion des communes dans les années 30, le transfert de la compétence de l'aménagement du territoire au canton a été fait pour les mêmes motifs que ceux discutés aujourd'hui : l'expansion urbaine ne pouvait plus se faire en écoutant les besoins individuels de chacun.

Une commissaire (L) explique que le groupe libéral est contre cette motion pour deux raisons. Premièrement parce que la 1^{re} invite n'est pas réalisable. Deuxièmement parce que les grands périmètres doivent être dédiés au logement et non pas aux villas. Elle annonce que, à moins que les invites concernées soient enlevées de cette motion, le groupe libéral ne soutiendra pas cette motion.

Un commissaire (PDC) répond que la 3^e invite est mal formulée et qu'il faut comprendre « forme d'habitation individuelle ». En outre, il accepte de retirer la 1^{re} invite.

Un commissaire (Ve) souhaite avoir des précisions quant à la notion de « forme d'habitation individuelle ».

Le même commissaire (PDC) donne l'exemple de quartiers à Malmö où l'on peut trouver une mixité de l'offre tout en proposant une densité appréciable.

Un autre commissaire (PDC) complète qu'à Genève on peut penser à la ville de Carouge.

Une commissaire (Ve) explique que l'EPFL a publié une étude concernant la zone villas. La conclusion de cette étude est que la zone villas n'a plus forcément encore la « cote » comme il a pu être soutenu dans cette commission. Elle ajoute que la Chambre genevoise immobilière a commandé une étude complémentaire concernant la zone villas. Il serait intéressant de pouvoir en prendre connaissance car il n'est pas sûr que cette motion aille dans le bon sens.

Un commissaire (R) explique que le groupe radical rentrera en matière uniquement si les invites sont formulées comme suit :

« invite le Conseil d'Etat :

à adopter toutes mesures utiles afin de maintenir une offre adéquate en villas sur le territoire du canton, et notamment :

- à étudier la densification de la zone villas actuelle ;*
- à étudier un mécanisme de compensation financière ;*
- à déclasser au besoin les terrains agricoles enclavés en « zone de développement villas » et à en fixer le prix d'entente avec les communes concernées. »*

Le même commissaire (R) explique que l'invite « à réserver une partie des grands périmètres déclassés à des formes d'habitation individuelle » a été supprimée car cette commission se situe au niveau de l'aménagement du territoire et donc elle doit traiter des questions de densité. Rien n'empêche ensuite au promoteur de proposer des gabarits diversifiés.

Un commissaire (MCG) annonce que la suppression de cette invite ne dérange pas son groupe.

Un commissaire (R) annonce qu'il peut envisager de soutenir cette motion si la demande est de créer une urbanisation diversifiée. Cette urbanisation pourrait être réalisée par le biais de concours d'architecture et d'urbanisation.

Un commissaire (PDC) se réjouit de l'évolution du débat. Il estime tout de même qu'il est nécessaire de faire figurer dans la motion l'invite « à réserver une partie des grands périmètres déclassés à des formes d'habitation individuelle » car elle traduit un souhait du parlement. Il propose de modifier encore un peu cette invite et la formuler comme suit : « à réserver une partie des grands périmètres déclassés à des formes d'habitat différenciés ». L'objectif serait de se démarquer des formes d'urbanisme actuel.

Un commissaire (Ve) avoue qu'il pensait que la zone de développement 3 répondait déjà aux besoins en habitations diversifiées. Par ailleurs, il estime que la 5^e invite de la motion 1899 reviendrait à enclaver des zones villas dans des zones de développement.

Un autre commissaire (Ve) note que le quartier de Malmö cité par le commissaire PDC bénéficie d'un cadre que l'on ne retrouve absolument pas à Genève, avec une marge de manœuvre significative grâce à la possibilité de construire sur la mer. Augmenter la zone villas n'est pas envisageable à Genève. En revanche, densifier la zone villas comme le propose le PL du groupe PLR est plus judicieux.

Un commissaire (L) constate qu'il ne reste à peu près rien de la motion initiale. Le seul point sur lequel tout le monde s'accorde est le maintien d'une offre adéquate en termes de villas. Dans ce contexte, plutôt que d'expliquer au Conseil d'Etat ce qu'il doit faire, il serait plus judicieux de laisser uniquement la 1^{re} invite.

Une commissaire (Ve) remarque que beaucoup de quartiers en Europe sont régulièrement cités en exemple mais que Genève n'a pas encore été capable de bâtir un tel quartier. Elle pense qu'il serait temps de s'y atteler.

Un autre commissaire (Ve) explique qu'il a beaucoup apprécié la proposition d'amendement général libéral. Il propose de compléter cette invite comme suit : « à étudier la densification de la zone villas actuelle en vue de réaliser des éco-quartiers ».

La Présidente explique que la commissaire (Ve) a raison dans le sens où Genève doit prouver qu'elle peut faire quelque chose de qualité et qu'il est possible d'y vivre ensemble. Si tous les propriétaires de la couronne suburbaine venaient à partir, la situation risquerait de devenir critique. Elle rajoute que cette motion n'est qu'une motion permettant d'avancer des pistes et de donner un signe au Conseil d'Etat. Dans ce sens-là, le groupe UDC la soutiendra.

Un commissaire (R) précise qu'il n'est pas question d'un risque mais d'une réalité qui se passe déjà aujourd'hui. Il rajoute que l'idée des éco-quartiers est à retenir. Il souligne encore que si les motions ne sont en définitive « que » des motions, autant ne plus en faire.

Un commissaire (PDC) explique que le but du groupe PDC est d'arriver à un texte qui ne soit pas vidé de son sens et qui suscite une adhésion, même partielle. Il propose donc de reformuler la motion 1899 et de la présenter à la commission la semaine prochaine.

Un autre commissaire (PDC) propose de rediscuter de cette motion dans le cadre de la discussion du PL proposé par le groupe PLR figurant dans la liste des objets en suspens.

M. Pauli explique qu'il n'a pas reçu les amendements proposés par le groupe PDC suite à la discussion du 5 octobre 2011 et que par conséquent, il se base sur la motion 1899 initiale. Il explique également qu'il est délicat de fixer des objectifs d'aménagement du territoire dans le cadre d'une motion car le plan directeur cantonal remplit déjà cette fonction. Dans ce sens, toutes les mesures prises doivent se fonder sur le plan directeur cantonal.

Si ce n'est pas le cas, la moindre opposition ferait « capoter » le projet. M. Pauli donne l'exemple de l'initiative qui demandait le déclassement de la zone agricole à hauteur de 1% (15 000 logements) et qui a été annulée par le TF. La raison était que l'objectif de l'initiative devait se fonder sur le plan directeur cantonal.

Concernant la 1^{re} invite de la motion 1899, M. Pauli explique que les déclassements sont décidés par le Grand Conseil et non pas par le Conseil d'Etat. En outre, les déclassements compensatoires doivent à nouveau être prévus par le plan directeur cantonal.

Concernant l'invite de la motion 1899 invitant le Conseil d'Etat à élaborer un PL allant dans ce sens, M. Pauli explique que les objectifs d'aménagement du territoire ne peuvent pas être formulés dans une loi mais dans le plan directeur cantonal.

Quant à l'invite concernant le fait de déclasser au besoin les terrains agricoles enclavés en « zone de développement villas », M. Pauli relève que des réflexions dans le cadre du projet de plan directeur cantonal vont déjà dans ce sens. En revanche, concernant la 2^e partie de cette invite qui propose de fixer le prix d'entente avec les communes concernées, il estime que la situation est délicate. D'une part, la fixation du prix ne peut être qu'indirecte au travers de la zone de développement. D'autre part, la fixation du prix est une restriction de la propriété privée. Par conséquent, cette restriction doit être motivée par un intérêt public et respecter entre autres le principe de proportionnalité. En zone de développement, ce mécanisme est justifié par la création de logements d'utilité publique. Il faudrait voir sur quelle base légale peut reposer ce mécanisme de limitation des prix en zone villas.

M. Pauli relève également qu'il est plus aisé pour le département de travailler si les amendements proposés lui sont transmis avant les séances.

Séance du 18 avril 2012 : discussions

Un commissaire (R) estime que la proposition initiale avec la compensation automatique des surfaces perdues conduisait à l'obligation de couvrir à terme le canton de Genève de zone à bâtir, ce qui n'est pas une solution viable. Maintenant, un amendement général est proposé avec quatre invites. La première invite concerne la densification de la zone villas actuelle. La Commission d'aménagement du canton y travaille déjà par la modification de zones et par le projet de loi 10891. Le mécanisme de compensation financière est malheureusement très vague. C'est un vœu demandant au Conseil d'Etat d'étudier un mécanisme de compensation financière, ce qui est assez compliqué. La 3^e invite consiste à réserver une partie des grands périmètres déclassés à des formes d'habitats différenciés. Il pense qu'il est possible, même sans zone villas, d'imaginer une zone 3 de développement avec densification de 1,2, mais avec une densification élevée. Cela est tout à fait possible. Certains pays le font assez volontiers. En revanche, il s'agit d'urbanisme et non d'aménagement du territoire. Il reste la 4^e invite. Bien qu'il a longtemps espéré utiliser la zone de développement villas comme outil de négociation avec les propriétaires concernés, en réalité cela rend les choses difficiles si la LGZD oblige à prévoir un pourcentage de LUP dans ces périmètres. Il pense plutôt que c'est par le biais d'incitations financières, éventuellement par voie réglementaire, que les propriétaires pourraient être incités à choisir la voie de la raison et à céder leur parcelle. Dès lors où cette solution leur permet, le cas échéant, d'acquérir un nouveau bien en zone villas, la quadrature du cercle serait trouvée. Malheureusement, le groupe radical n'acceptera pas l'amendement général proposé pour cette motion.

Un commissaire (Ve) demande au département quel est le pourcentage de villas parmi les nouvelles constructions chaque année.

M. Moglia répond que les villas représentent un tiers à un quart des constructions selon les années.

Le même commissaire (Ve) constate que ce taux montre que les villas ne sont pas en voie de disparition. Elles ne sont pas en danger à Genève.

Un commissaire (PDC) prend note de l'accueil réservé à la motion. Il propose d'en discuter avec M. Mettan pour son éventuel retrait.

La Présidente fait savoir que, pour le groupe UDC, l'amendement général vide la motion de sa substance. L'idée forte était la compensation en termes de superficie des zones qui devaient disparaître. Sans cela et avec des propositions existant par ailleurs, cela pose un problème. On ne peut pas refuser ce texte sans donner l'impression d'être contre la zone villas, ce qui

est loin de correspondre à la réalité. Dans ces conditions, la proposition PDC de discuter avec l'auteur de la motion paraît pertinente.

Un commissaire (MCG) rappelle que la motion date de 2009. Par ailleurs, l'amendement général vide de son sens le texte proposé à l'époque. Le groupe MCG rejoint les propos UDC et ne soutiendra pas cet amendement général.

Un commissaire (PDC) donnera la réponse de M. Mettan la semaine prochaine.

Séance du 25 avril 2012 : discussions et vote

Un commissaire (PDC) explique que les auteurs de cette motion ont souhaité revenir à la 1^{re} version de la motion, sans les amendements proposés suite aux discussions au sein de cette commission.

Un commissaire (Ve) annonce que le groupe des Verts refusera cette motion car le fait de revenir à la version initiale de la motion s'éloigne des critères décisifs qui permettraient au groupe d'accepter la motion.

Une commissaire (L) regrette la décision des auteurs de la motion et annonce que le groupe libéral refusera cette motion.

Un commissaire (S) regrette également cette décision et annonce que le PS refusera cette motion car ses objectifs vont à l'encontre du PDC 2030. En outre, l'invite prévoyant un mécanisme de compensation obligatoire est extrêmement problématique.

Un commissaire (R) annonce que le groupe radical refusera également cette motion à cause de la 1^{re} invite présupposant un remplacement systématique des zones villas déclassées.

Un commissaire (MCG) annonce que son groupe refusera également cette motion pour toutes les raisons déjà évoquées par les différents groupes. Il ajoute que la motion semble être une bonne idée mais qu'elle est difficilement applicable et qu'elle n'est pas bénéfique sur le long terme.

La Présidente annonce que le groupe UDC soutiendra la motion car de nombreux signataires de cette motion font partis du groupe UDC.

La Présidente met aux voix **la prise en compte de la M 1899**

Pour : 2 (1 PDC, 1 UDC)

Contre : 10 (2 S, 3 Ve, 2 R, 1 L, 2 MCG)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 L)

Conclusions

Le rapporteur de majorité tient au préalable à remercier les efforts des commissaires du groupe PDC pour obtenir une majorité en commission en amendant à plusieurs reprises leur proposition initiale.

Toutefois, le principe même d'un développement de la zone villas ni celui du déclassement de zones agricoles en faveur de la zone villas n'ont jamais été remis en cause. Ce qui implique de facto un étalement urbain et une perte de terres agricoles.

La majorité de la commission a rappelé à de nombreuses reprises qu'elle était attachée au principe d'une ville compacte, multipolaire et verte, tel que défini dans le projet d'agglomération.

Ce principe impose une densification du territoire pour préserver les espaces naturels, lieux de production et de détente.

Or, la zone villas, même si elle possède de nombreuses qualités socio-économiques, environnementales et paysagères, est très dévoreuse d'espace. Elle consomme du territoire. De manière explicite, on notera que les villes nord-américaines, constituées la plupart du temps de lotissements de pavillons de banlieue, logent nettement moins de monde que les villes européennes ou méditerranéennes sur un même espace. Elles s'étalent indéfiniment à coup de bretelles autoroutières et de pollution urbaine. Le coût environnemental est phénoménal.

Un canton très urbain comme Genève, entouré, de surcroît, par la France, ne peut pas se payer le luxe de voir sa zone villas se développer et s'étendre, au risque de ne pas réaliser les logements nécessaires à son développement et de les exporter loin du centre, en France et dans le canton de Vaud, en imposant une augmentation des kilomètres parcourus, la plupart du temps en voiture. La zone villas ne doit, certes, pas être supprimée et doit être maintenue et valorisée là où la demande de déclassement en zone de développement 3 ne se justifie pas. Mais elle ne doit en aucun cas être développée spatialement.

Pour toutes ces raisons, la Commission d'aménagement du canton vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, le rejet de cette motion en catégorie II de débat.

Annexe : Amendements à la motion 1899 présentés le 7 décembre 2012

Proposition de motion (1899)

pour la compensation des surfaces déclassées dans la zone villas

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- la motion 1499 demandant notamment de déclasser vers la zone constructible des parcelles inventoriées dans la zone agricole dans le but de répondre aux besoins de tous types de logements et d'infrastructures ;
- l'inventaire des terrains agricoles enclavés réalisé par le Département du territoire et l'association AgriGenève ;
- le déclassement régulier de la zone villas et son érosion continue depuis plusieurs décennies ;
- la demande constante de ce type de logement, confirmée par l'étude de la BCGE de 2005 ;
- le départ vers d'autres régions (Vaud et France voisine) des contribuables aux revenus moyens et élevés en raison du déficit de l'offre pour ce type de logement sur le territoire du canton ;
- le besoin de pouvoir proposer aux propriétaires de villas des conditions équivalentes de relogement sur le territoire cantonal en cas de nouveau projet de modification du régime des zones ;
- la nécessité de préserver un habitat diversifié dans les communes de la couronne urbaine et d'éviter la création de ghettos,

invite le Conseil d'Etat

à adopter toutes mesures utiles afin de maintenir une offre adéquate en villas sur le territoire du canton, et notamment :

- à ne plus procéder au déclassement de la zone villas sans compenser les surfaces dans des proportions équivalentes et de manière obligatoire ;
- à élaborer un projet de loi allant dans ce sens ;
- à déclasser au besoin les terrains agricoles enclavés en « zone de développement villas » et à en fixer le prix d'entente avec les communes concernées.

Motion 1899 amendée

Invite le Conseil d'Etat

À adopter toutes mesures utiles afin de maintenir une offre adéquate en villas sur le territoire du canton, et notamment :

- à ne plus procéder au déclassement de la zone villas sans compenser les surfaces dans des proportions équivalentes ~~et de manière obligatoire~~
- **à étudier la densification de la zone villa actuelle.**
- **à réserver une partie des grands périmètres déclassés à de la zone villa.**
- **à étudier un mécanisme de compensation financière.**
- à déclasser au besoin les terrains agricoles enclavés en « zone de développement villas » et à en fixer le prix d'entente avec les communes concernées.
- à élaborer un projet de loi allant dans ce sens.

Date de dépôt : 18 mai 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Bertrand Buchs

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PDC a déposé cette motion dans le but d'ouvrir le débat sur le devenir de la zone villas. La nécessité d'augmenter le nombre de logements oblige, et à juste titre, à déclasser de grands périmètres de zone villas en zone 3. Le problème est que le prix du terrain chute de moitié une fois le déclassement accepté. Il devient donc difficile de libérer ces terrains pour débiter des constructions, car les propriétaires ne veulent pas vendre aux prix proposés. Il faut souvent attendre entre 15 et 20 ans pour que des projets se mettent sur pied ralentissant d'autant la construction de nouveaux logements.

Chaque année nous déclassons 100 000 m² de zone villas. Nous créons une grande injustice car la majorité des propriétaires ne sont pas des personnes fortunées. Elles ont travaillé toute leur vie pour économiser. Elles ont gagé leur deuxième pilier. Elles se considèrent à juste titre comme spoliées.

La zone villas correspond à 11 % de la surface du canton, ce qui correspond à la zone des bois et forêts.

Entre 2005 et 2009, nous avons supprimé 85 hectares de zone villas contre 82 hectares de zone agricole (la zone agricole représentant 45 % de la surface de notre canton).

Ce débat est politique car il faut se poser la question si nous souhaitons conserver une zone villas, appartenant à des propriétaires de la classe moyenne ou si nous souhaitons qu'ils partent vivre dans d'autres cantons ou en France voisine. La perte fiscale qui en découle pourrait mettre en péril la construction de logements d'utilité publique.

Dans le débat en plénum, le 22 septembre 2011, le conseiller d'Etat Mark Muller déclarait que cette motion proposait des pistes intéressantes comme la notion de compensation. Il soulignait qu'il était d'accord avec le premier motionnaire, M. Mettan, en insistant sur le problème du prix de vente.

Il concluait : « ... La réflexion qui doit être menée, c'est comment arriver à faire en sorte que financièrement il soit, pour le propriétaire de villa, intéressant de vendre... ça, c'est le problème ! C'est une question à laquelle il faut qu'on réfléchisse et je suggère d'appuyer la proposition de renvoi en Commission d'aménagement. »

Le PDC ouvre le débat en demandant à ne plus procéder au déclassement de la zone villas sans compenser les surfaces dans des proportions équivalentes et d'une manière obligatoire.

Les propriétaires auraient donc la possibilité de conserver la valeur de leur bien. Une partie de ces nouvelles surfaces pourraient être trouvées en déclassant les terrains agricoles enclavés en zone de développement villas. Il est clair qu'il faudra trouver un terrain d'entente avec les communes concernées.

La proposition du PDC n'a pas le mérite de régler ce problème d'un coup de baguette magique. Mais il propose un début de solution.

La question d'une compensation financière reste ouverte, comme celle d'une densification de la zone villas (projet de loi du PLR en discussion devant la Commission d'aménagement).

Nous vous demandons d'accepter cette motion qui permettra au Conseil d'Etat de faire des propositions acceptables pour les propriétaires de villas.

Pensons qu'en étant pragmatiques nous pourrons proposer rapidement de nouveaux logements à la population genevoise.