

Date de dépôt : 28 janvier 2014

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. François Haldemann, Beatriz de Candolle, Alain Meylan, Jacques Béné, Fabienne Gautier, Frédéric Hohl, Pierre Weiss, Ivan Slatkine, Christiane Favre, Mathilde Chaix, Daniel Zaugg, Michel Ducret, Christophe Aumeunier, Renaud Gautier, Serge Hiltpold, Nathalie Schneuwly, Patricia Läser et Gabriel Barillier pour le toilettage de la zone agricole

Rapport de M^{me} Beatriz de Candolle

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton, sous la présidence de M. François Lefort, a examiné ce projet de loi lors de ses séances du 11 septembre et du 25 septembre 2013 en présence de Mme Isabelle Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme, de M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction, Office de l'urbanisme.

Le procès-verbal a été tenu avec précision par M^{mes} Amandine Duperrier et Laura Platchkov à qui vont les remerciements du rapporteur.

Pour rappel, cette motion a été renvoyée directement au Conseil d'Etat lors de la plénière du 13 décembre 2012. Le rapport 2069-A du Conseil d'Etat a été traité en séance plénière le 7 juin 2013 qui l'a renvoyé à la Commission d'aménagement du canton.

Le premier signataire rappelle que, lors du traitement du rapport 2069-A, un certain nombre de députés s'étaient exprimés au sujet des informations transmises par le Conseil d'Etat. Il rappelle que cette motion traite deux aspects distincts. Le premier concerne très spécifiquement le toilettage de la zone agricole. Il relève que le département a fait un très bon travail

d'inventaire, ce qui permet aux députés d'avoir une meilleure compréhension des surfaces qui sont toujours sises en zone agricole, mais qui n'ont pas d'affectation propre à l'activité d'une exploitation agricole. Il rappelle qu'un toilettage était souhaité, même s'il sait que c'est un travail fastidieux et peu valorisant à faire pour le département. Il indique qu'il n'est pas question d'imprimer un rythme pour que le département s'exécute. Il pense toutefois qu'il est souhaitable de faire, de temps en temps, un certain nombre de déclassements. Ces derniers seraient vraisemblablement acceptés sans trop de discussions au sein de la commission et seraient traités en catégorie III lors des plénières.

Le deuxième aspect important, qui mérite l'intérêt de la commission et des auditions, est celui d'identification de périmètres qui sont actuellement en zone agricole et qui sont d'ores et déjà affectés à de l'habitation. Il conçoit que, dans le rapport, le département fait apparaître que certains de ces périmètres auraient une valeur patrimoniale importante, et il est d'accord sur le fait qu'il ne faut pas faire n'importe quoi. Il rappelle pourtant qu'il y a des périmètres construits, où il y a de petites constructions avec d'immenses jardins (5000 ou 6000 m²), et il indique que, par rapport à la loi, ces périmètres ne peuvent pas être construits ou bénéficier d'augmentations de superficies constructibles. Il souligne que ce sont des périmètres qui mériteraient donc d'obtenir des modifications de zone, même si c'est pour en faire des zones villas. Il répète que certaines zones sont donc aujourd'hui en zone agricole, mais que ce sont des zones qui ne sont pas affectées à l'agriculture et qui sont déjà habitées : rien ne peut donc y être fait. Il pense que, comme ces périmètres sont déjà perdus pour l'agriculture, il serait intéressant de les étudier pour procéder à d'éventuels déclassements.

Une députée (Ve) soutient les propos du premier signataire, même si elle pense que les Verts ne seront pas très enclins à proposer des déclassements en zone villas. Elle souligne que son groupe est intéressé à connaître les périmètres concernés ainsi que leur potentiel.

Une commissaire (UDC) trouve qu'il serait effectivement intéressant de voir les zones agricoles qui n'ont plus du tout de vocation agricole et qui ont un potentiel constructible, ainsi que les zones qui peuvent avoir un potentiel agricole : c'est dans les deux sens que ce toilettage pourrait donc se faire. Elle pense qu'un toilettage permet de savoir quel est le potentiel de ces zones et ce qu'il y a sur le territoire, afin de mettre les périmètres au clair. Elle pense également que, dès que des zones qui ont du potentiel sont ciblées, le département peut prendre l'engagement de toiletter ces zones, dans un certain rythme en fonction de la complexité du toilettage.

M^{me} Girault indique que le département présentera à la commission l'ensemble de l'analyse qui a été faite dans ce rapport. Elle explique que le travail effectué a permis de mettre en évidence les potentiels de chacune des parcelles enclavées. Elle rappelle que le département est extrêmement chargé avec les plans d'affectation, ce qui est un travail très lourd et qui doit être hiérarchisé, afin que des projets de loi vraiment utiles puissent voir le jour. Elle attire l'attention des commissaires sur le fait que, bien souvent, les analyses sur les immenses parcelles occupées par une petite villa montrent que le potentiel en termes de création de logements sur ces parcelles n'est pas avéré. Elle ajoute que ce serait donc beaucoup de travail que de prioriser ces modifications de zones-là, plutôt que de s'attacher à celles qui permettent de sortir un potentiel de logement supérieur. C'est la raison pour laquelle le toilettage des parcelles qui n'offrent aucun potentiel de logement n'est pas classé prioritaire par le département.

Le président (Ve) indique qu'il y aurait donc quand même quelques parcelles qui ont un potentiel de logement et qui sont identifiées. Ces parcelles pourraient ainsi faire l'objet d'un projet de déclassement, et la commission pourrait entendre le département sur ces projets. M^{me} Girault souligne que, contrairement à ce qui aurait pu être espéré au démarrage de l'analyse, le résultat est relativement maigre en potentiel. Selon le député (Ve), la commission serait intéressée à voir ce qui est quand même « toiletable ».

Un député (R) indique que ces grandes parcelles avec une villa pourraient accueillir d'autres, et donc permettre de créer du logement. Il pense que ces analyses ont donc pas mal d'intérêts et que cela mériterait une étude approfondie par la commission, pour que cette dernière se rende compte du bien-fondé de l'appréciation du département.

M^{me} Girault rappelle que le département est tout à fait disposé à présenter aux commissaires le travail effectué, travail qui permet d'apprécier si le potentiel de la parcelle est intéressant ou non.

Audition de M^{me} Isabelle Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme/DU et M. Bernard Trottet, chef de projet, DU

En préambule, M^{me} Isabelle Girault explique qu'ils présenteront l'inventaire des parcelles enclavées, i.e. les parcelles qui ont encore un usage agricole, qui ne sont pas bâties, mais qui sont peu utiles pour l'agriculture, car enclavées au moins sur trois côtés. Le 2^{ème} volet de la présentation porte sur le repérage des parcelles qui sont en zone agricole, mais qui n'ont plus l'usage agricole. Ce travail a fait l'objet d'une présentation en mars 2011 à la

CAC, en ce qui concerne l'inventaire des parcelles enclavées. Il s'agit donc d'un rappel et de la présentation de la suite du travail.

Les parcelles enclavées sont des parcelles agricoles qui sont entourées sur au moins trois côtés par des usages qui ne sont plus agricoles. Cet inventaire a été lancé en réponse à la M 1499 qui a donné lieu à un travail partenarial avec AgriGenève et d'autres partenaires, pour sélectionner un certain nombre de parcelles sur la base d'une observation exhaustive du territoire. Ensuite, toutes les parcelles qui ne se prêteraient qu'à une extension de la zone villas ont été éliminées. Ils sont arrivés à un résultat de 66 périmètres couvrant 61 hectares (ci-après : ha). Puis, les aspects environnementaux (protection de la nature, patrimoine architectural, exposition au bruit) ont conduit à sélectionner 18 périmètres couvrant 29 ha. L'aboutissement de cette sélection a été 18 terrains situés sur 12 communes, couvrant une surface potentielle de 29 ha, avec des dimensions de terrains variables - de 3'000 à 44'000 m² - et un potentiel estimé d'environ 1'600 logements. Elle montre un exemple d'une de ces parcelles enclavées à Troinex qui mesure 44'410 m² avec un nombre de logements constructibles estimé entre 240 et 320. Un autre exemple est une parcelle de 28'300 m² à Collonges-Bellerive. L'estimation est plus difficile, car elle dépend de la répartition logements-activités qu'il faut examiner d'un peu plus près.

La consultation des communes a opéré un filtre supplémentaire : 5 ha supplémentaires de propositions ont été contestés. Une sélection a ensuite été faite entre deux types de parcelles, celles qui ont pu être intégrées dans le processus d'élaboration des Grands Projets, sur lesquels il n'y a pas eu d'études particulières ; et les études qui ont été développées dans ce cadre. 15 ha de propositions sont maintenus. Certaines sont reprises par les plans directeurs communaux. Pour la sélection finale, qui concerne 6 périmètres, des contacts avec les propriétaires ont d'abord été faits. Ces consultations ont eu lieu au printemps 2011.

Au printemps 2012, un mandat a été donné afin de réaliser l'étude d'aménagement de chacun de ces périmètres pour estimer un peu plus finement la capacité de ces territoires. A partir de là, la préparation des PL de déclassement a été conduit en 2012. Ces PL sont poursuivis actuellement. D'autres périmètres ont été inscrits sur une liste séparée, car ils nécessitaient des investigations supplémentaires. Ils se poursuivent dans une 2^{ème} vague d'études liées à ces périmètres.

Les 6 périmètres qui ont fait l'objet d'études plus approfondies et ont conduit à des études de modifications de zone sont sur des communes différentes. Sur Avully, le périmètre a été intégré dans une vision un peu plus élargie, avec un PDQ approuvé, et une modification de zone en cours

d'enquête technique. A Anières, la modification de zone est en cours d'enquête technique, de même qu'à Bardonnex, Meyrin et Puplinge. A Puplinge, il y a une demande de mise en suspens par la commune qui étudie un périmètre de déclassement plus vaste. Enfin, sur Troinex, il y a deux périmètres où les modifications de zone sont lancées et à l'enquête technique, avec demande de mise en suspens par la commune. Ils reprendront le travail sur ce 1^{er} volet, car les situations évoluent.

Le 2^{ème} volet porte sur le toilettage de la zone agricole, avec la volonté inscrite dans le PDCn de réaliser un nouvel inventaire des parcelles qui sont bâties en zone agricole et qui mériteraient de passer en zone plus appropriée. Un certain nombre de critères a été listé pour retenir les parcelles en question, à savoir : la contiguïté avec la zone à bâtir ; l'existence d'un potentiel constructible en cas de déclassement ; l'existence d'un accès existant ou facile à aménager ; et enfin, le patrimoine, i.e. les mesures de protection (plan de sites, ou autres critères environnementaux à prendre en compte). Le point de départ de cette analyse est l'inventaire de la zone agricole. Ils ont repéré les parcelles qui n'ont plus de vocation agricole, car étant occupées par des habitations ou leur prolongement. Le calendrier de l'opération propose un démarrage de l'étude à l'automne 2013 ; la consultation des communes et des propriétaires au printemps 2014 sur la base de sélection qui aura été faite ; et une validation des résultats prévue à l'été voire à l'automne 2014.

Selon M. Trottet, il y en a 1'600 sur 29 ha, donc un peu moins de 1'000 logements pour 15 ha. La parcelle la plus avancée est celle de Bardonnex, actuellement à l'enquête publique. Il y a certainement une partie en surface d'activités, vu que c'est le long de la route départementale qui induit des nuisances relativement importantes. Sur certains périmètres, il n'y aura pas 100% de logements.

Le même député (Ve) a compris qu'ils souhaitent faire un inventaire des zones agricoles contiguës aux zones urbaines. Il imagine que c'est pour voir les zones agricoles impropres ou abandonnées par l'agriculture.

M^{me} Girault répond que c'est pour le toilettage de la zone agricole. Ce sont les parcelles qui sont bâties, qui ont des prolongements d'habitations, et qui seraient susceptibles d'être transformées en zone à bâtir, alors qu'elles sont encore en zone agricole. Et le député conclut que le nouvel inventaire est celui qui répond à cette motion, qui va démarrer maintenant.

S'agissant de la prise en compte des zones contiguës à la zone à bâtir, une commissaire (UDC) comprend qu'ils vont les examiner. Elle demande ce qu'il en est de la prise en compte des aspects patrimoniaux, tels que les zones anciennes ou les vergers qui ont un intérêt en tant que biotope, mais qui ne sont pas forcément dans un inventaire de monuments classés. Selon Mme Girault cela fait partie des critères pris en compte. De la même manière que pour les périmètres enclavés, ce sera analysé au regard des aspects des politiques publiques.

Un député (R) salue la volonté de vouloir procéder à un autre inventaire avec un planning qui paraît adéquat. Ce sont des processus qui s'inscrivent dans la durée. Dans leur motion, il n'y avait pas une intention d'imprimer un rythme particulier dans ces travaux. L'inventaire des parcelles enclavées a été aussi un processus sur le long terme : a priori, on n'a pas encore fait des modifications de zone sur ces périmètres. Le simple fait d'avoir initié cela peut induire à procéder à un déclassement qui devra donner lieu à des procédures de PLQ voire d'autorisations de construire. La législation est relativement lourde et fait que dans toutes ces procédures d'aménagements, les délais sont relativement longs.

Un commissaire (L) imagine que s'agissant de l'inventaire des parcelles en zone agricole construites, ils vont tomber sur une centaine de parcelles. Pour la commune de Collonges-Bellerive, ils voulaient toiletter la zone agricole. Ils avaient répertorié 40 périmètres. On leur avait suggéré de ne rien faire pour ne pas engorger les services de l'administration avec 40 PL de modification de zone. Suite à cette motion, le département va faire un inventaire. Certains propriétaires vont faire la demande de passer en zone villas, pour être conformes ou densifier, d'autres propriétaires se satisfont probablement de la zone agricole. Il demande comment ils apprécient la situation pour la suite. M^{me} Girault pense que ce sera décidé selon un critère de sélection de priorités. Le député conclut qu'après l'inventaire, le but est de toiletter.

Pour M^{me} Girault, l'idéal serait de tout toiletter. Il faudra faire des priorités. Le critère est celui de l'efficacité, par rapport à ce que cela peut donner, notamment en termes de potentiel de logements, car c'est la priorité du département.

M. Trottet ajoute que le travail a déjà démarré. Il a l'impression que ce ne sera pas des centaines de périmètres. Le simple critère de contiguïté avec les zones à bâtir existantes en élimine beaucoup. Pour un périmètre de 1'500 m² avec une villa, il demande si cela vaut la peine de se lancer dans un déclassement pour construire une deuxième villa.

Un député (R) demande s'ils envisageraient de pouvoir procéder à des projets de modifications de zone sur des périmètres, plus que sur des parcelles. Un commissaire (L) remarque qu'outre le toilettage des zones agricoles, il y a de nombreuses parcelles constructibles. Il cite la réserve de la Pointe à la Bise qui est en zone villas. Il imagine qu'il faudra faire un équilibre avec ce qui est soustrait de la zone agricole. Il demande s'ils vont mener une réflexion sur les surfaces constructibles pour les rendre plus conformes à leur affectation.

M^{me} Girault dit qu'aujourd'hui, ce n'est pas programmé, mais c'est une réflexion qui peut être conduite.

Discussion et vote

Un député (R) s'enquiert de la procédure formelle. Cette motion a été acceptée en plénière et renvoyée au Conseil d'Etat sans traitement. Celui-ci a rendu un rapport. Au lieu de prendre acte, il a été renvoyé en commission. La CAC devrait prendre acte du rapport compte tenu des informations fournies.

Le Président pense que s'il y a désaccord, il y aurait un rapport sur le rapport du Conseil d'Etat. Comme il n'y a apparemment pas de désaccord, il propose de prendre acte.

Une députée (UDC) se rallie au principe de prendre acte. Ce qui l'avait dérangée était que le Conseil d'Etat avait été un peu lacunaire, ce qui laissait présager des tas de choses. Si cela veut dire qu'il faut un rapport pour dire que la CAC prend acte du rapport, elle est d'accord. A son avis, le fait de dire que la CAC prendra acte suffit. Elle est satisfaite des informations reçues.

Un commissaire (R) propose de préavisier favorablement le fait de prendre acte du rapport, et que ce rapport soit versé à l'ODJ du Grand Conseil, aux extraits par exemple. Une député (S) pense que cela dépend si la CAC veut faire figurer les renseignements donnés aujourd'hui. A ce moment, il faut un rapport. Sinon, les renseignements donnés ne resteront que dans les mémoires.

Le Président met aux voix la prise d'acte de ce rapport du Conseil d'Etat qui sera accompagné d'un rapport de la CAC pour que le Grand Conseil puisse recevoir cet objet à son ODJ et en prenne acte lui-même.

Pour : 12 (2 Ve, 2 S, 1 PDC, 3 L, 1 R, 2 MCG, 1 UDC)

Contre : ---

Abstention : ---

Mesdames et Messieurs les députés, au vu de ce qui précède, l'unanimité des membres de la Commission d'aménagement du canton vous propose de prendre acte de ce rapport.

Catégorie : III (extraits)

Annexe : Inventaire des parcelles enclavées - Toilettage de la zone agricole

INVENTAIRE DES PARCELLES ENCLAVEES

TOILETTAGE DE LA ZONE AGRICOLE

Commission d'aménagement du canton
25 septembre 2013



DEPARTEMENT DE L'URBANISME
PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET REGIONALE

30.09.2013 - Page 1



DEPARTEMENT DE L'URBANISME
PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET REGIONALE

30.09.2013 - Page 2

Origine et déroulement de l'inventaire

- Réponse à la M 1499 (motion concernant le déclassement de zone agricole en zone périurbaine)

Déroulement de l'inventaire

- Sélection des parcelles enclavées contiguës à la zone à bâtir sur la base de critères approuvés par AgriGenève
- Elimination des parcelles qui ne se prêteraient qu'à une extension de la zone villas. **Résultat intermédiaire: 66 périmètres couvrant 61 ha**
- Prise en compte des aspects environnementaux (protection de la nature, patrimoine architectural, exposition au bruit). **Résultat intermédiaire: 18 périmètres couvrant 29 ha**
- Consultation des communes

Résultats (état 2008)

- **Superficie potentielle: 29 hectares**
- **Dimension des terrains enclavés:
de 3 000 à 44 000m²**
- **18 terrains situés dans 12 communes**
- **Potentiel nouveaux logements: env. 1600**

Exemples de parcelles enclavées



TROINEX

Superficie: 44'410 m²

**Nombre de logements
constructibles: 240 - 320**



COLLONGE-BELLERIVE

Superficie: 28300 m²

**Nombre de logements
constructibles: à définir
selon la répartition
logements/ activités**

Conséquences de la consultation des communes et évolution de la situation

- Abandon de certaines propositions contestées (5 ha)
- Intégration de certaines propositions dans le processus d'élaboration des Grands Projets (9 ha)
- Propositions maintenues (15 ha) dont certaines sont reprises par les plans directeurs communaux



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1800 - 1815 - 1848

DEPARTEMENT DE L'URBANISME
PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET REGIONALE

30.09.2013 - Page 7

Actions réalisées (pour les parcelles susceptibles d'être déclassées):

- Contacts avec les propriétaires concernés par les parcelles inventoriées et conservées (printemps 2011)
- Réalisation d'études d'aménagement des périmètres concernés (printemps 2012)
- Préparation des projets de loi de déclassement (2012-2013)



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1800 - 1815 - 1848

DEPARTEMENT DE L'URBANISME
PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET REGIONALE

30.09.2013 - Page 8

Modifications de zone des parcelles enclavées: état d'avancement

- Avully: PDQ approuvé et MZ lancée (enquête technique)
- Anières: MZ lancée (enquête technique)
- Bardonnex: MZ lancée (enquête publique)
- Meyrin: MZ lancée (enquête technique)
- Puplinge: MZ lancée (enquête technique). Demande de mise en suspens par la commune qui étudie un périmètre de déclassement plus vaste.
- Troinex (2 périmètres): MZ lancée (enquête technique). Demande de mise en suspens par la commune

Motion 2069 pour le toilettage de la zone agricole

Réalisation d'un nouvel inventaire tenant compte des critères suivants:

- contiguïté avec la zone à bâtir
- existence d'un potentiel constructible en cas de déclassement
- accès existant ou facile à aménager
- absence de mesures de protection (plan de site, monuments classés, ..)

L'inventaire de la zone agricole:

Extrait



Réalisation de l'inventaire: calendrier

- Démarrage de l'étude: automne 2013
- Consultation des communes / propriétaires: printemps 2014
- Validation des résultats: été /automne 2014