

*Date de dépôt : 23 mars 2016*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Christian Dandrès, Beatriz de Candolle, Michel Baud, Michel Ducret, Jean-Louis Fazio, Benoît Genecand, François Lefort, Caroline Marti, Christina Meissner, Bénédicte Montant, Sandro Pistis, Martine Roset, Francisco Valentin, Ronald Zacharias en faveur de la réalisation de l'ensemble du plan directeur 2030**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 17 septembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- les réserves formulées par le Conseil fédéral à la mise en œuvre du plan directeur cantonal 2030;*
- la révision du 3 mars 2013 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui rappelle le principe selon lequel il convient d'éviter le mitage du territoire;*
- le plan directeur cantonal 2030 qui est le résultat d'un arbitrage politique entre les différents enjeux liés au développement du territoire, en particulier la capacité à offrir des logements à la population, le développement économique du canton, la préservation de l'environnement et des meilleures terres agricoles;*
- l'important développement du canton de Genève qui impacte le territoire au-delà des frontières cantonales, en France et dans le canton de Vaud;*
- la nécessité d'appréhender les conséquences de ce développement à l'échelle de la région franco-valdo-genevoise;*
- que les logements qui ne pourront pas être construits à Genève le seront en France notamment, augmentant ainsi les problèmes de mitage du*

*territoire dans les deux départements frontaliers et accroissant les problèmes de transport pendulaire et de pollution qui en découlent;*

- que le canton de Genève a pris des mesures conséquentes pour veiller à la préservation du territoire en inscrivant une forte exigence de densité au cœur de sa politique d'aménagement et de construction, par l'adoption d'instruments législatifs contraignants qui font du canton de Genève un modèle en matière de lutte contre le mitage du territoire;*
- que le canton de Genève, ce que la Confédération reconnaît, est caractérisé par une densité plus élevée que la moyenne nationale;*
- que ces instruments législatifs ne trouvent pas d'équivalent dans les normes applicables dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et que, dès lors, la construction en France des logements que le canton de Genève ne parvient pas à construire risque d'anéantir les efforts de préservation des terres agricoles entrepris par le canton de Genève, à l'échelle de la région,*

*invite le Conseil d'Etat*

- à redoubler ses efforts, en tenant compte des évolutions du cadre normatif, en matière de densité et de planification temporelle, ainsi qu'à revoir les minima prévus dans les PLQ des grands périmètres restant à urbaniser (Grands-Esserts, Cherpines, Communaux d'Ambilly, Bernex);*
- à concrétiser et densifier, en tenant compte des évolutions du cadre normatif, les projets de renouvellement urbains à l'instar du périmètre Praille-Acacias-Vernets;*
- à concrétiser, dans le cadre de processus de concertation avec les habitants et en tenant compte des évolutions du cadre normatif, les objectifs de densification des secteurs situés en zone villas et figurant dans le plan directeur cantonal 2030, en particulier par des déclassements;*
- à développer une stratégie, à l'échelle régionale et avec les partenaires français et vaudois, visant à gagner du potentiel de densification en zone agricoles et permettant de préserver les terres cultivables pour l'agriculture dans les zones frontalières de l'Ain, de la Haute-Savoie et du canton de Vaud;*
- à négocier le toilettage de la zone agricole hors des quotas de 262 hectares résultant du calcul technique effectué par l'administration fédérale et validé par le Conseil fédéral, de même qu'à faire reconnaître la spécificité genevoise dans les modalités de zonage qui sont défavorables aux quotas précités;*

- *fort de cette stratégie et au bénéfice des efforts demandés ci-dessus, à intervenir auprès du Conseil fédéral afin que les réserves auxquelles l'adoption du plan directeur cantonal 2030 a été conditionnée soient levées.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Les auteurs de la motion 2281 attirent l'attention du Conseil d'Etat sur la nécessité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais un éventail d'actions visant à lever les réserves que le Conseil fédéral a formulées dans le cadre de sa décision du 29 avril 2015 approuvant le plan directeur cantonal.

En préambule, il convient de rappeler le contexte de l'approbation du plan directeur cantonal et les principales injonctions de la Confédération. Le plan directeur a été élaboré, puis approuvé par le Grand Conseil, avant que les dispositions découlant de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) ne soient connues. De nombreux mois de travail, en relation étroite avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont permis tout de même d'obtenir l'approbation du Conseil fédéral, levant ainsi le moratoire qui empêchait le canton de procéder à des classements de zone agricole en zone à bâtir. Ainsi, par un réexamen détaillé des surfaces aptes à entrer dans la catégorie des surfaces d'assolement (SDA), une marge de manœuvre de 127 ha a pu être dégagée par rapport au quota de 8 400 ha que le canton de Genève doit garantir. Ceci a rendu réalisable à l'horizon 2023 les projets devant empiéter sur les SDA portés par différentes politiques publiques (urbanisation, mobilité, nature, eau, agriculture, environnement). Néanmoins, plusieurs propositions d'extensions urbaines, bien que retenues par l'ARE dans le projet d'agglomération et s'inscrivant pour partie dans l'évaluation des besoins en zone à bâtir à l'horizon 15 ans calculés selon la méthode fixée par l'ARE, soit 262 ha, n'ont pas été approuvées, la capacité du canton à garantir le quota de SDA avec ces extensions n'étant pas démontrée.

Ainsi, la Confédération demande au canton :

- que les projets en emprise sur les SDA garantissent une utilisation optimale du sol, notamment avec une densité suffisante;
- de revoir ses options de développement pour garantir le respect du quota de 8 400 ha de SDA à l'horizon 2030;
- de privilégier le développement vers l'intérieur (densification et bonne utilisation des zones à bâtir existantes) par rapport aux extensions sur la zone agricole et prioriser ses projets en conséquence.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires et a décidé, courant 2015, de mettre en chantier une mise à jour du plan directeur cantonal (PDCn) afin de lever les réserves de la Confédération. Simultanément, il a demandé à la Confédération de pouvoir participer au groupe de travail mis sur pied par les instances fédérales afin de préparer la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement.

La mise à jour du PDCn est envisagée avec le calendrier suivant :

- septembre 2015 à juin 2016 : études complémentaires, consultation des services et de la Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire (CAT);
- été 2016 : enquête technique;
- fin 2016 – début 2017 : enquête publique et consultation préalable des services fédéraux;
- 1<sup>er</sup> trimestre 2017 : consultation des communes;
- courant 2017 : adoption par le Grand Conseil;
- fin 2017 : approbation par le Conseil fédéral.

La commission d'aménagement du Grand Conseil sera sollicitée à divers stades de ce processus.

Par ailleurs, plusieurs actions ont été lancées par le Conseil d'Etat pour préparer la mise à jour du PDCn et concrétiser les objectifs fixés. Plusieurs d'entre elles rejoignent les propositions de motionnaires. En voici les principales :

- La mise en place d'une cellule interdépartementale de monitoring de l'espace rural qui a pour but, à l'horizon 2030, de recenser les projets des différentes politiques publiques impactant les SDA et d'identifier les actions à mener pour gagner de nouvelles SDA, en quantifiant le potentiel de chacune d'entre elles (périmètres à reclasser en zone agricole, amélioration de la qualité pédologique de certains secteurs, remise en état de parcelles aménagées sans autorisation, précision accrue dans la définition technique des limites des SDA, etc.). Cela permettra de définir quels projets peuvent être portés par le PDCn à cette échéance tout en démontrant que le quota de SDA sera respecté.
- Le réexamen des densités et/ou du calendrier de plusieurs grands projets a été lancé, notamment aux Cherpines, aux Grands-Esserts, à Bernex, aux Communaux d'Ambilly, répondant ainsi à la première invite de la motion. Ces propositions sont en cours de discussion au sein des instances de pilotage de chacun de ces projets.

- En ce qui concerne le grand projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), qui fait l'objet de la deuxième invite de la motion, une adaptation visant à augmenter et à diversifier la part de logements est à l'étude et sera prochainement proposée. Les premiers plans localisés de quartier (PLQ PAV) sont en cours d'élaboration.
- Les déclassements de la zone 5, que la troisième invite demande de concrétiser, nécessitent que la construction de nouvelles villas soit maîtrisée dans les périmètres concernés, afin de conserver de réelles possibilités de densification. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a introduit dans la législation genevoise, l'outil existant dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) : la zone réservée, permettant de geler les autorisations de construire durant 5 ans, le temps d'élaborer les projets de modification de zone avec les processus de concertation adéquats. Pour les secteurs de la zone 5, dévolus à une modification de zone à moyen terme, l'article 59, alinéa 4, de la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), permettant de déroger à la densité usuelle de la zone 5 ne sera pas appliqué, afin de limiter l'augmentation de la dureté foncière et de ménager le potentiel de densification.
- Pour la mise à jour du PDCn, une évaluation plus précise des réserves et des besoins en zone à bâtir est en train d'être effectuée, en tenant compte de la spécificité des zones genevoises. Il s'agit par exemple de ne pas comptabiliser les équipements et les routes parmi les réserves de densifications, ce qu'impliquait la méthode mise en place par l'ARE. C'est ce que demande la cinquième invite. Par contre, le souhait d'obtenir un traitement séparé pour le toilettage de la zone agricole, dont le potentiel est par ailleurs peu conséquent, ne semble pas possible eu égard aux dispositions fédérales.
- Enfin, plusieurs mesures destinées à faciliter la mise en œuvre des projets urbains sont en chantier. Certaines d'entre elles ont été mentionnées dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030 (RD 1108 du 14 octobre 2015) : démarches foncières, suivi de la mise en œuvre par un opérateur urbain, fonds de développement urbain à destination des équipements des communes, révision de la taxe d'équipement, etc.

In fine, la simultanéité de l'élaboration de la mise à jour du PDCn et de celle du projet d'agglomération de troisième génération du Grand Genève crée

un contexte propice à la prise en compte de la dimension transfrontalière dans les stratégies territoriales, telle que demandée par la quatrième invite.

Ces deux documents seront soumis à l'approbation de la Confédération qui demande par ailleurs qu'ils soient coordonnés. La question de l'usage rationnel du sol et de la préservation des bonnes terres cultivables est aussi une thématique essentielle du projet d'agglomération. Si nos voisins du district de Nyon sont soumis comme nous aux exigences de la LAT, les partenaires français du projet d'agglomération voient aussi leur cadre légal se renforcer dans ce sens et leurs planifications intercommunales se sont saisies de cette question.

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'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP