

Date de dépôt : 28 novembre 2017

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. 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

Rapport de majorité de M^{me} Caroline Marti (page 1)

Rapport de minorité de M. André Pfeffer (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a étudié le rapport du Conseil d'Etat sur la motion 2281 lors de ses séances du 18 mai 2016, du 28 juin 2017, du 30 août 2017 et du 6 septembre 2017, sous les présidences de M^{mes} Beatriz de Candolle et Geneviève Arnold. Les travaux de la commission se sont déroulés en présence de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, M. Sylvain Ferretti, directeur général à l'office de l'urbanisme, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint au DALE, M. Jean-Charles Pauli et M. Vassilis Venizelos, attachés à la direction générale de l'office de l'urbanisme, M^{me} Prisca Faure, cheffe du service du Plan directeur cantonal, et M. Bernard Leutenegger, directeur de la planification directrice cantonale et régionale. La

commission remercie en outre M^{me} Vanessa Agramunt et MM. Aurélien Krause et Sacha Gonczy, procès-verbalistes, pour la qualité de leur travail.

Présentation du département (18 mai 2016)

M. Hodgers relève l'importance de cette motion qui traite du Plan directeur cantonal (PDCn). Il rappelle que toutes les actions du canton en termes d'aménagement du territoire sont structurées au travers de ce plan. Il ajoute que le PDCn est entré en force. A ce jour, seuls les PDCn des cantons de Bâle, Zürich et Genève ont été adoptés par le Conseil fédéral. Toutefois, le PDCn fait l'objet d'une réserve majeure qui concerne les surfaces d'assolement (SDA) et les surfaces agricoles utiles. Les calculs de la confédération, qui coïncident avec ceux du département, montrent qu'il ne serait plus possible de développer des projets en zone de fonds agricoles à partir de 2023 en raison du quota de 127 ha de SDA encore consommables et du temps de planification. Si rien n'est fait, le PDCn serait amputé d'une partie de son développement (après 2023). En résumé, le PDCn est validé par le Conseil fédéral mais ce dernier indique que Genève consomme trop de SDA et que le PDCn ne respecte pas le quota actuel de 8400 ha dévolus aux surfaces d'assolement.

M. Hodgers explique qu'actuellement, deux stratégies sont en place. La première, interne au canton, et la seconde, en négociation à Berne.

Premièrement, dans le canton, des SDA potentielles peuvent être récupérées. Il s'agit de surfaces agricoles dont l'activité n'est plus dévolue à des activités agricoles (env. 10 ha). Une part de ce potentiel pourra être récupérée, mais les procédures seront longues et coûteuses, car ces surfaces sont occupées notamment par des parkings, des courts de tennis ou encore des manèges à chevaux. Il exposera une stratégie plus détaillée lors d'une prochaine séance.

Deuxièmement, il s'agit de négocier à Berne afin de rouvrir des discussions sur le plan sectoriel des SDA, plan par lequel le Conseil fédéral attribue le quota de SDA à protéger par canton. M. Hodgers rappelle au passage que Genève est un canton exemplaire en termes de préservation des surfaces d'assolement parce qu'il s'assure systématiquement d'une densité suffisante pour chaque nouveau quartier. Il souligne que M^{me} Doris Leuthard est favorable à une réouverture des discussions sur le plan sectoriel des SDA. D'ailleurs, un groupe de travail comprenant un membre de l'administration genevoise s'est constitué afin de diminuer les quotas de SDA en équivalence avec d'autres cantons. M. Hodgers indique qu'il s'agira également de démontrer à l'administration fédérale que la SDA ne doit pas être sacralisée en négligeant d'autres aspects de l'aménagement du territoire. Il ajoute que le

conseiller national M. Benoît Genecand, seul représentant genevois à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), connaît bien les problématiques liées à l'aménagement dans le canton de Genève. Il représente donc un interlocuteur idéal pour des négociations à Berne.

Ensuite, M. Hodgers rappelle que la renégociation du PDCn n'est pas une révision complète, mais une adaptation en fonction des enjeux problématiques. Il termine en rappelant que le parlement a accepté, sur proposition du Conseil d'État, le maintien d'une commission extra-parlementaire d'aménagement du territoire (CAT), composée de 25 membres, qui se réunira pour la première fois le jeudi 26 mai 2016.

M. Leutenegger indique que le PDCn 2030 prolonge les projets déjà présents dans le PDCn 2015 ainsi que quelques nouveaux projets préparés et validés dans le cadre du projet d'agglomération. Il liste ensuite les différentes mesures proposées comprises dans le PDCn: la densification de la couronne urbaine, la densification de quartiers de villas ainsi que de nouvelles extensions urbaines sur la zone agricole. Le PDCn a été accepté par la confédération, qui a estimé qu'une partie de celui-ci était réalisable et qu'une autre partie devait être réexaminée à la lumière du « développement vers l'intérieur » (densification plutôt qu'extension). C'est pourquoi le département propose une mise à jour du PDCn.

Contexte :

Processus d'élaboration

M. Leutenegger rappelle que la commission de l'aménagement du territoire (CAT) a d'abord travaillé à l'élaboration d'un projet de document durant les années 2009-2010. La consultation publique a été ouverte en 2011, suivie, à la fin de cette même année, de la consultation des communes. Le Conseil d'Etat a adopté le projet de PDCn en février 2013 de même que le Grand Conseil en septembre 2013. En mai 2014, la nouvelle LAT est entrée en vigueur. Le 29 avril 2015, le Conseil fédéral a approuvé le PDCn. En septembre 2015, une mise à jour du PDCn a été décidée, soutenue par la motion 2281.

Révision de la LAT

M. Leutenegger explique que la nouvelle LAT modifie six éléments. Premièrement, les buts de l'aménagement du territoire (art. 1) sont complétés avec le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Deuxièmement, les principes régissant l'aménagement (art. 3) sont

complétés de façon à assurer une meilleure utilisation des zones à bâtir existantes. Troisièmement, le rôle du plan directeur cantonal est renforcé (art. 8) avec l'élaboration de nouvelles directives. Quatrièmement, les tailles des zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années (art. 15). Cinquièmement, la protection des terres cultivables (SDA) est renforcée (art. 3). Enfin, sixièmement, le contrôle de la Confédération est accru avec un rapport tous les quatre ans, une notification des décisions et un droit de recours.

Approbation du PDCn 2030

M. Leutenegger indique que, suite à un travail avec l'Office fédéral du développement territorial, le PDCn a été considéré comme étant conforme à ces nouvelles dispositions. Le canton est donc sorti du régime transitoire et a pu adopter de nouvelles modifications de zones en emprise sur la zone agricole. M. Leutenegger indique que la confédération confirme les orientations contenues dans le PDCn. Les directives fédérales reconnaissent un besoin à 15 ans de 262 ha de nouvelles zones à bâtir pour le canton de Genève. Or, l'extension de l'urbanisme est limitée par le quota cantonal de surfaces d'assolement (SDA).

Les réserves de la confédération

M. Leutenegger souligne que la confédération a formulé un certain nombre de réserves sur le PDCn 2030. Il indique que le quota de SDA devra être respecté et que seuls les projets en emprise sur les SDA identifiés à l'horizon 2023 sont approuvés. Tout projet en emprise sur les SDA devra être notifié à l'ARE (qui a un droit de recours). Les projets en emprise sur les SDA devront garantir une utilisation optimale du sol et des mesures devront être prises pour étoffer l'inventaire SDA. Il sera également nécessaire de privilégier le développement vers l'intérieur (densification et bonne utilisation du sol.)

M. Leutenegger rappelle que seuls les projets à l'horizon 2023 sont approuvés : il s'agit des projets de Bernex-Est et de Vailly, approuvés par la confédération. D'autres projets, comme le projet de Perly-Certoux, sont encore en discussion.

La motion 2281

La Motion 2281 invite le Conseil d'État à redoubler ses efforts en matière de densité et de planification temporelle ; de revoir les minimas prévus dans les PLQ des grands périmètres à urbaniser; concrétiser et densifier les

périmètres de renouvellement urbain (PAV, quartier de l'Etang), concrétiser les objectifs en densification de la zone villas notamment par déclassement ; développer une stratégie à l'échelle régionale visant à gagner des potentiels de densification en zone agricole et permettant de préserver les terres cultivables ; négocier le toilettage de la zone agricole hors des quotas de 262 ha résultant du calcul fédéral et faire reconnaître la spécificité genevoise dans les modalités de zonage défavorable au quota précité ; intervenir auprès du Conseil fédéral afin de lever les réserves de la Confédération.

Périmètre de la mise à jour :

M. Leutenegger explique qu'il s'agit d'une mise à jour, qui permet de lever les réserves de la confédération, d'adapter le contenu du plan aux exigences formelles des directives fédérales, de garantir le quota SDA à l'horizon 2030, de revoir le dimensionnement de la zone à bâtir et enfin d'effectuer une urbanisation vers l'intérieur.

SDA et extensions urbaines

M. Leutenegger rappelle que le plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement (SDA) vise à garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays. Les SDA représentent les meilleures terres agricoles et répondent à des critères définis (qualité pédologique, pente, profondeur du sol). Il explique que chaque canton doit respecter un quota de SDA : celui de Genève est de 8'400 ha. Or l'inventaire de SDA du canton de Genève au 1^{er} juin 2014 indique un total de SDA de 8'453 ha, soit une marge de manœuvre insuffisante pour réaliser tous les projets. Il est dès lors nécessaire de dégager des SDA supplémentaires. Une mise à jour de l'inventaire a été effectuée en prenant en compte notamment les vergers. La marge de manœuvre est passée de 53 ha à 127 ha de SDA au-dessus du quota. Par chance, les extensions urbaines recensées par la Direction du développement urbain totalisaient 126 ha, ces projets-là ont donc été approuvés (Versoix, Bernex-Est, Pallanterie).

M. Leutenegger note qu'il est nécessaire d'augmenter les terrains répertoriés comme SDA afin de poursuivre les projets au-delà de 2023. Cela nécessite un *monitoring* de l'espace rural qui a pour objectif de recenser les projets de différentes politiques publiques touchant l'espace rural, en particulier les SDA, dresser la liste des actions permettant de comptabiliser de nouvelles SDA, avec la quantification des surfaces qu'elles pourraient permettre de dégager ; de viser un bilan équilibré des gains et des pertes à

l'horizon 2030 et de rendre compte annuellement de ses travaux à la délégation du Conseil d'État aux transports et à l'aménagement du territoire (DELTA).

M. Leutenegger expose un tableau affichant l'emprise des projets sur les SDA.

Certains ouvrages de politique des transports (liaison routière de Genève-Sud, élargissement de l'autoroute) ont une emprise sur les SDA à hauteur de 29 ha d'ici à 2030. Les projets de serres (politique agricole) représentent une emprise estimée à 23 ha. Dans le domaine de la politique de nature et paysage, sont comptés les réserves naturelles et corridors biologiques ; leur emprise s'élèverait à 8 ha d'ici à 2030. Dans la politique de gestion des eaux (ouvrages pour la protection contre les crues), l'emprise calculée serait de 16 ha d'ici à 2030. Enfin, pour les politiques de protection de l'environnement, les estimations indiquent une emprise de 10 ha jusqu'en 2030. L'emprise totale sur les SDA est estimée à 258 ha en 2030.

M. Leutenegger indique qu'il existe également des moyens de réintégrer certains terrains dans le total de SDA. Certaines parcelles viticoles inutilisées (10 ha) pourront être récupérées. De plus, la remise en état des Allues, une carrière de Laconnex, permettra de récupérer 20 ha de SDA. D'autres possibilités plus délicates sont l'extension de la zone agricole (passage de zone à bâtir en zone agricole) pour des parcelles publiques, notamment sur les périmètres de Genthod, Thônex et Vernier. Cela permettrait de récupérer 24 ha. L'extension de la zone agricole en parcelles privées à Gy, Avusy et Veyrier permettrait de récupérer 7 ha supplémentaires. Un autre moyen de récupérer des SDA est le traitement des infractions : certaines constructions sans autorisations (dépôts, jardins familiaux) se trouvent en zone agricole et pourraient être comptabilisées comme SDA. Cela représente un potentiel de 30 ha supplémentaires. De surcroît, la nouvelle loi fédérale sur les forêts permet de défricher des surfaces où la forêt s'est étendue dans les 30 dernières années à condition que ce défrichement soit fait au bénéfice de l'agriculture. Cela représente un potentiel d'environ 10 ha.

Une députée (S) demande ce qui se trouve actuellement sur les 10 ha de terres dans le cadastre agricole et sur les zones à bâtir proches de l'aéroport qui pourront être récupérés en SDA.

M. Leutenegger répond qu'actuellement ces parcelles sont cultivées.

Une députée (S) demande à propos du défrichement de la forêt s'il s'agit de zones agricoles où la forêt a progressé, qui ne sont par conséquent plus de la SDA. M. Leutenegger répond qu'il existe deux cas de figure : des zones de bois et forêts qui ne contiennent pas de forêts et réciproquement, des forêts qui ne sont pas en zones de bois et forêts.

Un député (Ve) rappelle que M. Leutenegger a mentionné l'existence d'une zone villas cultivée aux alentours de la Seymaz, il note que cette zone est le fruit d'une décision prise dans les années 1950 qui n'a jamais produit d'effet. Toutefois, il demande pourquoi les terrains sur lesquels il y a de la forêt, qui ne sont pas des SDA, deviendraient de la SDA. M. Leutenegger indique qu'il s'agit de zone de bois et forêts où il n'y a plus de bois et forêts.

Le député (Ve) demande ensuite s'il s'agit de 50 ha de zones de bois et forêts qui sont cultivés, ce que M. Leutenegger confirme.

Le député (Ve) demande si le défrichement des surfaces forestières de moins de 30 ans se ferait sur des zones agricoles qui n'ont pas été classées en zones de bois et forêts. Il demande si lors du recensement des SDA il a été laissé des terres en zone agricole qui pourraient être en bois et forêts. M. Leutenegger ne connaît pas les détails précis. Il estime que plusieurs cas sont possibles : il est possible que des terrains aient été déterminés en SDA et que, malgré l'augmentation de la forêt, cette parcelle soit restée en SDA. Il indique toutefois qu'actuellement, dans l'inventaire actuel, il n'y a plus de SDA contenant de la forêt.

Le député (Ve) résume en disant que si le fait qu'une zone de bois et forêts est cultivée, elle est considérée comme SDA, cela représente actuellement 50 ha. Il demande confirmation que ces zones ne sont pas en zones agricoles. M. Leutenegger confirme cela. Il ajoute que certaines délimitations datent de l'après-guerre et qu'elles ne sont plus conformes à la réalité du terrain.

Le député (Ve) demande s'il serait possible de considérer les terrains cultivés en zone villas autour de la Seymaz comme SDA en zone villas. M. Leutenegger répond que ceci n'est pas accepté par la confédération, car la zone à bâtir implique que des logements y prendront place.

Une députée (EAG) indique avoir entendu que les parcs des Organisations internationales sont considérés comme des zones agricoles. M. Leutenegger infirme. Il indique que les Organisations internationales ont fait l'objet d'un changement de zone il y a quelques années.

La députée (EAG) demande en quelles zones ces organisations se trouvent actuellement. M. Leutenegger explique que les Organisations internationales sont passées d'une zone villas à une zone 3 dévolue aux Organisations internationales. Il ne s'agit donc pas d'une zone agricole.

Un député (UDC) note, concernant l'inventaire des SDA, que certains villages sont actuellement en zone agricole et sont soumis à un désassujettissement agricole. Il demande si ces parcelles pourraient être comptabilisées comme SDA. M. Leutenegger lui répond que les constructions en zones agricoles ne ressortent pas dans les calculs des SDA. Pour répondre

aux caractéristiques de la SDA, les terrains doivent être de grandes parcelles libres. Il ajoute que ce n'est pas le statut qui fait qu'une parcelle est en SDA, mais son état, défini selon des critères stricts.

M. Leutenegger indique que la balance entre les gains et les pertes serait positive en 2023 avec un excédent de 14 ha de SDA par rapport au quota. Toutefois à l'horizon 2030, les prévisions indiquent un déficit de 30 ha de SDA par rapport au quota.

Au sujet de la suite des travaux à mener, M. Leutenegger indique qu'aucune priorisation n'est nécessaire dans l'immédiat, car des mises à jour successives seront effectuées en fonction des SDA récupérées. Il est nécessaire de lancer des démarches sur les périmètres à déclasser en zone agricole. De plus, il sera nécessaire de préciser les démarches à conduire pour remettre en culture des surfaces forestières de moins de 30 ans ainsi que d'optimiser les projets afin de limiter, voire réduire les emprises prévues. Enfin, il sera utile de participer activement à la révision du Plan sectoriel des SDA dont les résultats sont prévus en 2018.

M. Leutenegger ajoute qu'un représentant du canton de Genève s'occupe des aspects techniques de la révision du plan sectoriel SDA. Il s'agit à terme de revoir la répartition cantonale de SDA ou d'instaurer des moyens d'échanges de SDA entre les cantons. Comptabiliser les serres dans les SDA serait encore une autre option.

Un député (PLR) demande qui est le représentant qui renégociera le plan sectoriel. M. Leutenegger indique qu'il s'agit de M. Bernard Trottet qui est en charge des questions de SDA. Le député (PLR) souligne l'importance d'exposer une argumentation en termes économiques dans le cadre des négociations sur le plan sectoriel des SDA.

Une députée (S) comprend bien que le canton désire renégocier les quotas en arguant qu'il a toujours été exemplaire en matière de maîtrise du territoire. Toutefois, elle se souvient que ce même argument avait été utilisé au début de la législature, lorsque le PDCn devait être adopté à Berne et cela n'a pas empêché des réserves. Elle désire donc savoir quelles sont les chances de succès de cette renégociation.

M. Venizelos confirme qu'au moment de la transmission du PDCn à la Confédération, l'administration et le canton de Genève étaient très confiants quant aux chances de succès de voir ce PDCn approuvé. Cette confiance était justifiée, car le plan a été approuvé. En outre, au moment de la transmission, il n'a jamais été question de renégocier le quota de SDA. Ces éléments ont été discutés bien en amont au Grand Conseil. M. Venizelos ajoute que le canton travaille avec différents cantons pour qu'un assouplissement de la

problématique des surfaces d'assolement soit pris en compte dans le plan sectoriel. Malheureusement, pour le moment c'est une voie assez minoritaire qui s'exprime au niveau fédéral et au niveau intercantonal. Il a été obtenu de la Confédération que le plan sectoriel des surfaces d'assolement soit mis à jour. Toutefois, l'initiative de l'Union suisse des paysans qui vise à renforcer la protection des terres cultivables pourrait influencer les discussions sur la mise à jour de ce plan sectoriel. L'Assemblée fédérale et les conseillers fédéraux pourraient être tentés de durcir le plan sectoriel des SDA pour répondre à l'initiative populaire. Il résume en disant que bien que Genève fasse de son mieux pour répondre à l'objectif visant à renégocier le quota de SDA ou à assouplir le plan sectoriel SDA, les sensibilités exprimées dans les autres cantons ne vont pas dans le même sens.

Au sujet des projets de développement urbain, M. Leutenegger indique que les périmètres identifiés dans le plan directeur ont été priorisés : un tri a été effectué, certains projets ont été conservés, d'autres redimensionnés et d'autres abandonnés. Les périmètres conservés sont l'extension du Pré-du-Stand, Bernex (redimensionnement du périmètre tout en gardant la même capacité), une partie du développement de Perly avec le développement du tram et de la route d'évitement. De plus, certains projets ont été reportés à l'horizon 2040 comme le projet de la Pallanterie, la suite des Communaux d'Ambilly, une partie de Perly, et une partie de Bernex.

M. Leutenegger indique, en ce qui concerne les communes, que les plans directeurs communaux prévoient environ 5 ha d'emprise supplémentaire en SDA d'ici à 2023. Plutôt que de prioriser ces projets, un choix a été fait de déterminer une surface maximale disponible. Les communes devront formuler des projets conformes à la fiche A06 du PDCn. Cela nécessitera une pesée des intérêts de la part des communes et du canton.

Densification des zones à bâtir

Grands projets :

M. Leutenegger explique que la densité des grands projets en extension sur la zone agricole est en train d'être rediscutée (Cherpines, Grands-Esserts, Bernex, Communaux d'Ambilly). Pour ce qui concerne le PAV, une adaptation visant à densifier et à augmenter la part de logements est à l'étude. Les premiers PLQ sont en cours d'élaboration. De plus, la fiche A17 offre un assouplissement de la démarche concernant les grands projets. Les dix grands projets prioritaires seront maintenus alors que les autres seront listés dans les mesures *ad hoc*.

Une députée (S) demande quel est l'avancement du réexamen des densités pour les grands projets. M. Leutenegger indique que des études sont en cours ainsi que des négociations avec certaines communes. M. Venizelos ajoute qu'il s'agit principalement de secteur en emprise sur la zone agricole dans les périmètres des Grands-Esserts ou encore de Bernex, sur lesquels les densités prévues initialement sont réinterrogées compte tenu des réserves de la Confédération. Ces densités sont réinterrogées en concertation avec les acteurs concernés notamment les communes.

La députée (S) demande comment les communes perçoivent cette problématique. M. Venizelos indique que les discussions avancent sereinement. Il s'agira par la suite de traduire ces éléments dans les planifications réglementaires en respectant les procédures. Les communes sont conscientes des contraintes fédérales, en fonction des projets, il faudra évaluer l'impact de l'augmentation de ces densités, notamment sur les plans financiers et les équipements qui accompagneront ces développements.

Zones 5 (villas) :

M. Leutenegger indique qu'il est possible d'accélérer la densification de la zone 5 par modifications de zone. Premièrement en instituant des zones réservées et en n'appliquant pas la dérogation à l'indice maximal d'utilisation du sol (IUS) (Art. 59, al. 4 LCI) qui mène souvent à la construction de logements de moindre qualité, dans des secteurs voués à muter. Deuxièmement en identifiant de nouveaux secteurs à densifier. En outre, il est possible d'optimiser la densification douce de la zone 5 en encourageant une utilisation plus qualitative de la dérogation à l'indice maximal d'utilisation du sol, notamment dans le cadre de la révision des Plans directeurs communaux.

Un député (PLR) indique qu'il ne partage pas l'idée que l'effet de l'art. 59, al. 4, produit un urbanisme de piètre qualité. Il conçoit que cela puisse poser des problèmes dans certains cas minoritaires et que ces derniers doivent être corrigés. Il demande à M. Leutenegger s'il n'y voit pas un risque de se couper d'environ 30% de la production de logements créés en zones villas. Ces constructions ne demandent que peu de ressources à l'État qui se contente d'autoriser ou non les projets. M. Leutenegger explique que la loi, en augmentant les densités, permet de réaliser d'autres modèles tels que des habitats groupés, des habitations avec des gabarits plus élevés. Le but de la démarche est d'avoir certains critères partagés entre les communes et la commission d'architecture afin que les communes se préparent sur une stratégie de leurs zones villas pour leur PDCOM. Cela facilitera la construction, car si des règles du jeu sont posées, les constructeurs pourront mieux s'adapter. Ce processus se fait dans une optique d'améliorer la qualité et la diversité de ce type d'habitat.

Le député (PLR) se dit rassurer par les propos de M. Leutenegger qui vont dans le sens d'une facilitation de la construction. Il indique que lors de l'élaboration du PDCn 2030, il y a eu un bon équilibre des intérêts et sacrifices entre les représentants des zones villas et les représentants des zones agricoles. Toutefois, au vu d'un éventuel déclassement de nouvelles zones villas, les représentants des zones villas considèrent que cet équilibre est rompu.

Un député (Ve) a pris connaissance dans un point presse du Conseil d'État de la mise en place d'un premier projet de déclassement en zone villas. Il demande ce qu'il en est des déclassements de zones villas attendus. M. Leutenegger indique qu'un certain nombre d'autres projets sont en cours notamment à Chêne-Bougeries ou sur le secteur de Casaï et qu'il existe un calendrier d'adoption des PLQ.

Le député (Ve) lui demande alors si d'ici 2018, plusieurs projets de loi de déclassement seront discutés.

M. Venizelos indique tous les secteurs qui font l'objet de zones réservées et sur lesquels l'adoption d'une modification de zone devra être faite dans les cinq ans. M. Leutenegger ajoute qu'un travail est fait pour préciser les données de calcul des zones à bâtir. À titre d'exemple, Genève ne distingue pas les routes des autres zones d'équipements (écoles). De ce fait, les calculs fédéraux comptabilisent les routes comme des potentiels constructibles.

Une députée (S) demande en quoi le fait de sortir certains équipements (routes) des zones à bâtir permettrait d'augmenter le quota de SDA. M. Leutenegger explique que cela n'augmente pas les quotas de SDA, mais diminue les besoins à bâtir des cantons. À Genève, des routes sont en ZD3. Les routes sont donc comptabilisées comme des réserves de zones à bâtir alors qu'elles ne sont en réalité pas constructibles.

Autres démarches et réflexions pour favoriser une urbanisation plus dense et plus rapide de la zone à bâtir :

M. Leutenegger indique que certaines mesures peuvent améliorer la densité en zone à bâtir par exemple, intégrer la dimension foncière plus tôt dans la planification urbaine (réformer l'outil PLQ), développer les outils de financement de l'aménagement (FIDU, taxe d'équipement, réflexion sur une adaptation de la taxe sur la plus-value) ou encore introduire une zone spécifiquement affectée à l'équipement public (zone ordinaire).

Autres thèmes de la mise à jour :

M. Leutenegger souligne que d'autres thèmes figurent dans la mise à jour du PDCn tels que la coordination urbanisation-transport. Cette coordination

prévoit la mise en place d'un monitoring pour les projets d'infrastructures et les projets urbains afin que les infrastructures de transports soient construites simultanément à la construction urbaine. Il indique que les mesures relatives à certaines politiques publiques (mobilité, nature) seront mises à jour. De plus, des thématiques nouvelles seront introduites telles que la politique forestière et la politique urbaine de la vie nocturne. Enfin, l'outil de monitoring sera renforcé afin d'être en adéquation avec les directives fédérales.

Une députée (S) demande à propos des nouvelles thématiques si le but est de les introduire dans le PDCn 2030 ce que M. Leutenegger confirme. Le but principal de la mise à jour est de lever les réserves de la confédération, mais il serait intéressant de profiter de cette mise à jour pour introduire de nouvelles thématiques.

Calendrier :

M. Leutenegger indique qu'un travail de concertation avec la commission aménagement du territoire (CAT) se fera durant le premier semestre 2016. L'enquête technique débutera à l'été 2016. L'enquête publique et l'examen préalable de la Confédération auront lieu à la fin 2016. La consultation des communes se tiendra durant le premier semestre de 2017. L'adoption par le Grand Conseil interviendra entre la fin 2017 et le début 2018. Enfin, l'approbation de la Confédération serait donnée durant l'année 2018.

Un député (PLR) indique avoir de la peine à comprendre le phasage envisagé pour projet ; le seul délai indiqué est celui de la mise à jour du PDCn en 2018. Il désire savoir si cette mise à jour revient à maintenir la totalité du PDCn tel qu'élaboré à l'origine, non pas en surface, mais en production de logements.

M. Leutenegger indique qu'il ne peut pas répondre à cette question. Plusieurs scénarios ont été envisagés. Il est nécessaire d'évaluer les différentes dispositions qui sont prises pour accélérer la densification des zones à bâtir et comment elles se traduisent en taux de réalisation.

Le député (PLR) demande confirmation que l'objectif du département est de maintenir les objectifs quantitatifs contenus dans le PDCn, ce que M. Leutenegger confirme.

M. Venizelos propose de faire un point d'information intermédiaire à la fin de l'année 2016. Au printemps 2017, il est prévu que la commission soit saisie de la mise à jour du plan directeur cantonal. Il propose de traiter de la motion à ce moment-là.

Un député (Ve) demande si le processus de mise à jour du PDCn est le même que le processus d'adoption du PDCn. Il demande si la mise à jour prendra la forme d'une résolution et d'un rapport.

M. Venizelos confirme cela.

Deuxième présentation du département (28 juin 2017)

M. Hodgers indique que les demandes de cette motion se retrouvent dans le projet de réforme du plan directeur cantonal.

En ce qui concerne la première invite, M. Hodgers explique qu'actuellement le Conseil d'Etat est dans la cible. Suite à la motion, le département a contacté les communes concernées au sujet de trois critères : (1) augmenter la densité, (2) modifier le ratio logement / activité en faveur du logement et (3) accélérer la mise en œuvre. Ce sont donc de ces trois leviers que dispose le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre cette invite. Ensuite, M. Hodgers mentionne divers exemples concrets de la mise en œuvre de ces trois leviers :

- Bernex : augmentation de l'IUS de 1.2 à 1.4 et modification du ratio 1 logement – 1 emploi,
- Les Cherpines : augmentation de l'IUS de 1.21 à 1.26) augmentation de 20% des surfaces de logements, soit 94'000 m² consacrés au logement et cela notamment grâce à un PLQ d'ensemble, soit une accélération du calendrier
- Les Communaux d'Ambilly : augmentation plus modérée (+ 200 logements) puisque le projet était déjà plus avancé. Dès lors, sur ce projet la densification est plus modeste (ce levier a été moins approfondi), mais l'augmentation a eu lieu en combinant plusieurs critères. Les trois critères évoqués peuvent être mis en œuvre simultanément ou de manière indépendante.

Au sujet de la deuxième invite, M. Hodgers rappelle que l'un des grands enjeux est le vote de la loi PAV car pour que le projet avance, des PLQ doivent pouvoir être lancés. Cela nécessite que le Conseil d'Etat sache sur quel ratio emplois-logements il doit se baser. Le département souhaite que la commission procède au vote sur la LPAV au plus vite. En ce qui concerne le RPAV, plusieurs négociations sont en cours avec différents acteurs. Le département doit donc savoir s'il bénéficie de cet outil. Les PLQ (Acacias 1, Etoile 1) sont en cours d'élaboration et le projet avance et se concrétise. Quant au PLQ Etang, il a été adopté dans un délai record et les autorisations de construire sont à bout touchant.

En ce qui concerne la troisième invite, M. Hodgers confirme que dans le cadre de la mise à jour du plan directeur cantonal, les grands équilibres sont respectés (11% de la zone villas est appelée à se densifier). En ce qui concerne la densification des zones 5 sans modifications de zone, M. Hodgers indique que le département a publié un guide d'aide à la mise en œuvre.

S'agissant de la quatrième invite, M^{me} Faure indique que l'essentiel est de protéger les surfaces et terres cultivables, recenser l'ensemble des projets impactant la zone agricole et dresser une liste des actions permettant de regagner et comptabiliser les nouvelles SDA. Le but est de parvenir à un projet commun d'ici 2030. Parmi la liste des actions permettant de comptabiliser de nouvelles SDA figurent le retour de certains secteurs en zone agricole, le traitement des constructions faites sans autorisations, etc. Le département a proposé ces mesures à la Confédération, mais cette dernière ne donnera son retour qu'à la fin du mois de juillet, même si elle indique que cela permettra de lever la réserve et donc se limiter à une liste de projets à l'horizon 2023. Toutefois, la Confédération sera très attentive au fait que le département mette en œuvre ces démarches. Parmi les actions menées pour regagner des SDA, le département a produit un rapport afin d'identifier plusieurs secteurs qui pourraient revenir en zone agricole. Pour l'instant, des secteurs ont été identifiés sur la commune de Gy et Vernier. L'autre volet important est la question des constructions en zone agricole sans autorisations (soit environ 30 hectares). 80 cas d'infractions allant du jardin familial aux entrepôts ont été recensés.

M^{me} Faure indique que la cinquième invite comprend deux aspects. (1) Le toilettage de la zone agricole, soit les secteurs qui se trouvent en zone agricole mais qui pourraient contribuer à des développements plus importants, sans impact sur les SDA. Cette démarche résulte de la motion 2069 votée en 2013 et soutenue par AgriGenève. (2) Le redimensionnement de la zone à bâtir, à savoir réviser les modalités de calcul qui aujourd'hui prêterent notre canton. Ce calcul permet d'estimer les besoins de zone à bâtir sur la base du potentiel dans les zones à bâtir et des estimations de croissance démographique. Il permet d'estimer si le canton est sur ou sous-dimensionné. Le premier calcul était péjorant pour Genève car les voiries étaient comptabilisées dans les zones à bâtir. La nouvelle méthode de calcul a été proposée à la Confédération, qui est en train de l'évaluer.

La sixième invite prévoit la première mise à jour du plan directeur. M^{me} Faure précise qu'une synthèse de l'enquête publique est en ligne.

Discussions de la commission

Densité des grands projets

A une question d'un député (UDC), M. Hodgers répond que la densité aux Grands-Esserts est relativement élevée à la base (IUS de 1.4) donc les enjeux se portent sur une planification plus serrée. Il est surtout question de temporalité.

Le député (UDC) demande ensuite ce qu'il en est des coefficients sur les périmètres des Communaux d'Ambilly. M. Hodgers répond qu'on se rapproche des 1.2 d'IUS, mais cela dépend des périmètres car sur certains d'entre eux la densité est basse, mais les gabarits réels sont denses.

A la question de savoir si cela ne lui semble pas insuffisant, M. Hodgers explique que pour augmenter les densités dans ces secteurs, qu'il aurait fallu faire table rase du projet actuel et recommencer à zéro ce qui constitue une perte de temps d'au moins 5 ans. M. Hodgers indique qu'au départ il voulait augmenter les gabarits aux Communaux d'Ambilly. Mais la première étape du développement étant une pièce urbaine centrale dont les gabarits ne pouvaient pas être rehaussés sans risquer de prendre du retard, en augmentant les densités sur les pièces urbaines extérieures, on risquait de créer un urbanisme en « creux ». Selon lui, cela n'est pas possible et péjore la qualité du bâti. D'autre part, ce projet est à bout touchant. Le département a conclu avec la commune que la densité serait un peu augmentée, la part de logement serait réévaluée à la hausse et l'ensemble du périmètre se réalisera plus rapidement (le tout avant 2026). M. Hodgers comprend que cet arbitrage, comme tout arbitrage politique, puisse être critiqué.

Secteur Praille-Acacias-Vernets

Un député (UDC) aborde la question du PAV et le fait que la CPEG pourrait suppléer à la Fondation PAV. Il demande comment cela pourrait se faire. Ensuite, il demande si la CPEG aurait droit à la prérogative 1/3 (1/3 d'obligations fédérales, 1/3 actions, 1/3 immobilier).

M. Hodgers répond affirmativement, mais indique qu'au niveau fédéral, les obligations ne sont pas formelles ; il s'agit d'une question d'équilibre et actuellement, chacun admet que les rendements immobiliers sont plus intéressants. Il prend un exemple concret et explique que lors de la négociation avec *Firmenich*, l'entreprise était d'accord de libérer ce morceau du PAV (pointe nord) mais il fallait rapidement débloquer les fonds pour que l'entreprise puisse se réinstaller à Meyrin. L'accord portait sur 70 millions, et théoriquement, si la Fondation PAV avait été en activité, c'est alors elle qui aurait dégagé cette somme. Comme elle ne l'était pas, le département a fait appel à la CPEG.

Le député (UDC) demande sur combien de temps se fait le portage. M. Hodgers répond que le souci du département était de satisfaire l'Entreprise afin qu'elle quitte le PAV et se réinstalle à Meyrin. La CPEG s'est engagée à faire un portage sur une vingtaine d'années et d'ici là, il faut réaliser les PLQ. L'enjeu du portage réside dans le temps qui sépare le départ de l'entreprise, qui une fois décidée, veut aller vite, et le démarrage qui peut prendre plus de temps notamment pour que les projets d'aménagement urbain dont les PLQ soient mûrs. La Fondation PAV servira à combler ce laps de temps. Aujourd'hui, comme l'outil de portage manque, les projets ont de la peine à démarrer au PAV. Avec l'entreprise *Firmenich*, la solution a été trouvée avec la CPEG, mais le taux de rendement y est supérieur à celui de la Fondation PAV. En définitive, M. Hodgers dit que l'on peut bricoler sans la Fondation PAV, mais que l'on pourra nettement mieux travailler avec cette dernière.

Densité, gabarits et surélévations

Un député (EAG) demande s'il ne serait pas possible de densifier davantage sur les nouveaux quartiers puisque aujourd'hui, dans son quartier (Champel), les immeubles sont surélevés de 2 étages et cela se fait sans problèmes. Il prend ensuite l'exemple du Lignon où les hautes tours sont harmonieuses. M. Hodgers répond que 200 logements de plus représentent un effort conséquent et qu'il ne s'agit pas juste d'une surélévation d'un ou de deux étages. Toutefois, il faut faire attention aux lumières et aux vues avant d'entreprendre une surélévation qui se fait sur un îlot. Certaines sont possibles (notamment à la rue de Lausanne) alors que d'autres ne le sont pas. D'autre part, Le Lignon a une densité de 0.8 d'IUS donc le quartier est moins dense que ce qui est fait aux Cherpines. Il s'agit d'une question d'appréciation, mais il estime que pousser sur le système urbain prévu, c'est aller vers une mauvaise qualité urbanistique et refaire le tout constitue une perte de temps. M. Hodgers indique qu'il y a +20% d'augmentation de la densité ce qui est très conséquent. Pour atteindre cela à Champel, il faudrait rajouter sur tous les immeubles un ou deux étages supplémentaires. Ensuite, il ajoute que les communes craignent plus les gabarits que la densité. M. Hodgers estime qu'il faut laisser la liberté sur les gabarits aux communes. Complète ses propos en mentionnant que l'exemple type sur la question des gabarits et de la densité est Carouge. Le vieux Carouge et le nouveau Carouge ont tous les deux la même densité (1.2) et les personnes préfèrent vivre dans le vieux Carouge (si on se réfère au prix du marché). Au niveau cantonal, le département est garant des densités minimales, mais la forme urbaine doit être laissée aux communes.

La présidente ajoute que l'implantation doit se faire de manière régulière : lorsqu'un nouveau quartier se construit à côté d'un quartier existant, on ne peut pas imaginer avoir immédiatement des tours à côté de la zone villas au risque

d'avoir automatiquement des oppositions ; il faut procéder de manière progressive.

Densification des zones villas

Un député (MCG) demande si la densification de la zone 5 sans modifications de zone concerne les 89% non compris dans les 11% de la zone villas appelée à être densifiée par modification de zone tel que mentionné dans le plan directeur cantonal 2030. M. Hodgers répond affirmativement. La zone 5 est appelée à le rester ; elle a fait l'objet de diverses modifications et constructions conséquentes puisque grâce à l'art. 59, al. 4 LCI, il y a la possibilité d'augmenter la densité jusqu'à 0.5. M. Hodgers ajoute qu'il y a une forte demande des communes et des propriétaires de villas pour réguler ce phénomène et éviter de surbétonner la zone villas. Le département a travaillé à la réalisation d'un guide des bonnes pratiques, sans remettre en cause cet article. Ce guide indique comment le mettre en œuvre de manière qualitative.

Le député (MCG) indique qu'il existe des zones villas qui sont classées en zone de bruit, pour lesquelles aucune de ces modifications n'est possible. M. Hodgers acquiesce et ajoute que ce sont les zones villas qui se sont fait rattraper par la courbe de bruit de l'aéroport.

Zones agricoles enclavées

Un député (MCG) revient sur les 44 périmètres déterminés comme zones agricoles enclavées. Il demande s'il existe une carte de ces zones ou si cela est confidentiel. M. Leutenegger répond que pour l'instant cela est en consultation.

Calcul de la densité

Un député (PLR) estime que les auteurs de la loi voulaient que l'on utilise les indices de densité « IUS » et le département souhaite utiliser l'« ID » alors que dans sa présentation, les densités sont calculées en termes d'« IUS ». M. Leutenegger répond que les deux sont utilisés en fonction, notamment, d'une approche qualitative. Ces deux indices rendent compte d'une réalité différente. M. Hodgers ajoute qu'au cours des discussions politiques, avec les communes notamment, le département utilise l'« IUS », mais avec les professionnels, le débat porte autour de l'« ID ».

Modification du plan sectoriel des SDA

Un député (PLR) demande des précisions sur les discussions en cours entre le département et le Conseil fédéral pour modifier le plan sectoriel sur les SDA. M. Ferretti indique que les conclusions d'un groupe de travail sur la politique sectorielle apparaîtront fin septembre. C'est sur cette base que l'on saura comment procéder. M. Savary ajoute que l'on a dû revendiquer activement

notre siège pour faire partie de ce groupe de travail de la Confédération. On espère en tirer des leviers d'action supplémentaires pour pouvoir progresser.

Après la confirmation de M. Ferretti que les objectifs quantitatifs du PDCn étaient maintenus malgré le retard pris dans le processus de révision du PDCn en raison du délai de réponse des communes et de la réception du rapport intermédiaire de la Confédération début septembre, un député (PLR) indique que son groupe votera cette motion.

Vote

La présidente soumet aux voix la prise d'acte du rapport M 2281-A.

Pour : 12 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 4 PLR, 3 MCG, 1 PDC)

Contre : 2 (2 UDC)

Abst. : -

La prise d'acte est acceptée.

Un député (UDC) indique qu'il y a un certain nombre d'insatisfactions au sein de son parti. En fonction des précisions des personnes concernées, il choisira de faire un rapport de minorité ou pas.

Date de dépôt : 16 octobre 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le plan directeur cantonal devrait déterminer toutes les actions en termes d'aménagement du territoire pour plusieurs décennies. Il devrait également intégrer la dimension économique, sociale et environnementale. Quels emplois pour quelle population ? Quels emplacements sont concernés ?

Est-ce que l'Etat de Genève a traité ce sujet extrêmement important avec la compétence et la volonté nécessaires ? La population n'a pas été directement impliquée et le doute est malheureusement légitime ! Les communes genevoises avaient largement refusé le PDC 2030 !

Lors de l'envoi à Berne du 1^{er} projet de ce PDC 2030, le département était très confiant quant au succès, mais il avait oublié le quota des SDA (surfaces d'assolement) !

De ce fait, la Confédération n'avait accepté que partiellement la proposition genevoise et avait limité les projets en zone de fonds agricoles jusqu'à 2023 !

Le canton de Genève doit maintenir une surface d'assolement de 8400 hectares et le solde disponible, soit 127 ha, permet, par chance, tout juste de réaliser les projets planifiés jusqu'à 2023, soit les développements de Bernex-Est, de Vailly, de Versoix et de la Pallanterie !

Même la « disponibilité » de ces 127 ha provient d'un bricolage. L'inventaire de 2014 ne relevait qu'un solde de SDA de 8453 ha et, grâce à un toilettage, notamment des vergers, il avait finalement été porté à 8127 ha !

Ce bricolage continue... Des nouvelles surfaces d'assolement pour un total de 262 ha sont à trouver pour la réalisation des projets ci-dessous :

- 29 ha pour la liaison routière de Genève-Sud ;
- 23 ha pour des projets liés à la politique agricole ;
- 8 ha pour le domaine de la nature et paysage (corridors biologiques, etc.) ;
- 16 ha pour des ouvrages tels que la protection contre les crues ;

- 10 ha pour des projets liés à la protection de l'environnement ;
- 10 ha de parcelles agricoles utilisées pour d'autres affectations, telles que parking, terrains de tennis, manèges à chevaux, etc. (cette opération sera longue et coûteuse !) ; et
- le solde des hectares pour la réalisation des constructions prévues dans le PDC 2030, mais « pas encore accepté par la Confédération » !

La pêche pour dénicher des nouvelles SDA supplémentaires laissent également songeur :

- 10 ha sur la récupération de parcelles viticoles ;
- 20 ha de la remise en état d'Allues (carrières) ;
- 24 ha avec le passage de zones à bâtir appartenant à l'Etat en zones agricole ;
- 7 ha pour l'extension de la zone agricole de parcelles privées à Gy, Avusy et Veyrier ;
- ?? ha à récupérer des infractions (constructions sans autorisation, telles que jardins familiaux, etc.) ;
- ?? ha liés à des constructions illicites en zone agricole ;
- 30 ha en défrichant les forêts qui se sont étendues dans les 30 dernières années (nouvelle loi fédérale) ;
- ?? etc.

En 2030, il devrait manquer environ 30 hectares de surfaces d'assolement à Genève ! Cette prévision négative devrait bloquer, dès 2031, tout nouveau projet en zone non bâtie !

La qualité de cette planification est totalement insatisfaisante et inacceptable !

La LAT (loi sur l'aménagement du territoire) est claire et fixe les principes suivants :

1. le but de l'aménagement est en priorité d'urbaniser vers l'intérieur du bâti existant ;
2. il s'agit notamment d'avoir une meilleure utilisation du bâti existant ;
3. le rôle du PDC est renforcé et doit élaborer de nouvelles directives ;
4. la taille des zones à bâtir doit répondre aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années ;
5. la protection des SDA est renforcée ; et

6. le contrôle de la Confédération est accru et, cela, avec un droit de recours (!).

Est-ce que le Conseil d'Etat réalise que, dès 2031, il n'existera plus de marge pour des déclassements en zone non bâtie ? La simple réalisation d'un arrêt de bus pourrait-elle devenir problématique ?

En lieu et place d'une planification digne de ce nom, notre Conseil d'Etat navigue à vue et défend uniquement des positions partisanses !

Pourquoi planifier une Genève avec 600 000 habitants en 2030 avec la construction de 50 000 nouveaux logements ? Cette planification est purement théorique et tout le monde sait qu'elle ne correspondra pas à la réalité !

A l'horizon 2030, il devrait y avoir 2 millions de m² de déclassement, dont la plupart seront contestés et bloqués pour des décennies...

Est-ce pour satisfaire les demandes de la gauche et des représentants de promoteurs ?

Est-ce raisonnable de déclasser des parcelles sans un minimum de soutien des communes ?

La population genevoise, qui n'a jamais été consultée pour ce développement astronomique, témoigne de plus en plus son mécontentement et son opposition.

Des plans localisés de quartier de Bernex-Est et du Grand-Saconnex ont été combattus par référendum. Durant les vacances d'été (!), plus de 6000 et plus de 1200 citoyennes et citoyens ont signé et témoigné leur refus pour ces nouveaux projets de développement !

Concernant les projets de développement de « Vailly » et des « Voies CFF », les autorités municipales y sont totalement opposées !

La planification est insuffisamment coordonnée avec les communes et la population.

C'est tout le modèle de développement et des priorités qui est à revoir...

En plus, les réponses apportées aux six invites de la motion 2281 sont évasives.

Les mesures communiquées aux communes se résument à :

- augmenter la densité ;
- modifier le ratio logement / activités ;
- accélérer la mise en œuvre ; et
- toiletter de la zone agricole (hors quotas des 262 ha déjà prévus pour la réalisation des projets au-delà de 2023 !).

Le développement et l'urbanisme de notre canton doivent être mieux planifiés et réfléchis.

De plus en plus de Genevoises et de Genevois se posent des questions sur le développement proposé. Le dialogue, visiblement insuffisant, et les nombreux blocages déstabilisent nos citoyens, mais aussi les investisseurs.

La réponse du Conseil d'Etat à la motion 2281 n'est pas acceptable et doit être rejetée !