

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Christophe Aumeunier, Christiane Favre, Francis Walpen, Christophe Berdat, Alain Meylan, Edouard Cuendet, Jean-Michel Gros, Beatriz de Candolle, Gabriel Barrillier, Pierre Weiss, Michel Ducret, Patricia Läser, David Amsler, Claude Aubert, Antoine Bertschy, Frédéric Hohl, Fabienne Gautier, Olivier Jornot, Pierre Kunz, Jean-Marc Odier, Ivan Slatkine, Nathalie Fontanet, Jeannine Hagmann, René Desbaillets, Daniel Zaugg, Renaud Gautier, Michel Halpérin, Michèle Ducret, Sandra Borgeaud, Yves Nidegger, Olivier Wasmer, Philippe Guénat, Eric Leyvraz, Eric Ischi, Eric Bertinat, René Stalder, Guillaume Barazzone, Pascal Pétroz, Mario Cavaleri, Sébastien Brunny, Thierry Cerutti, François Gillet, Roger Golay, Henry Rappaz, Ariane Reverdin, Eric Stauffer et Guy Mettan

Date de dépôt : 23 novembre 2007

Proposition de motion

Révisons le plan directeur cantonal !

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

- la pénurie de logements importante et persistante avec un taux de vacance des logements de 0,19% au 1^{er} juin 2007 ;
- la gêne particulière qui en résulte pour les habitants de la République et canton de Genève ainsi que l'ensemble des désavantages qui y sont liés ;
- le manque de terrains constructibles ;
- le projet d'agglomération qui prévoit la construction de beaucoup plus de logements dans le canton de Genève pour rééquilibrer l'offre en logements de la région ;
- le prochain épuisement du potentiel à bâtir contenu dans le Plan directeur cantonal actuel ;

- l'arrêt du Tribunal fédéral du 19 septembre 2007 qui invalide l'initiative « 15 000 logements pour sortir de la crise » ;
- le rapport du Conseil d'Etat à la motion 1499-D concernant le déclassement de zones agricoles en zones périurbaines, afin de résoudre la crise du logement, et l'absence de liste de terrains à déclasser ;
- les conclusions du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état de situation de la gestion des zones industrielles du canton (RD 685) visant notamment à accélérer la planification et l'affectation de nouvelles zones d'activités ;
- l'adoption d'un projet de loi ouvrant un crédit d'étude de 3 500 000 F pour la réalisation d'une traversée urbaine sous-lacustre de Genève (PL 10015) ;
- l'adoption du plan directeur du réseau routier ;
- la mise à jour du plan directeur cantonal,

invite le Conseil d'Etat

à mettre en œuvre l'ensemble des travaux pour réexaminer intégralement le plan directeur cantonal (art. 9, al. 3, LAT).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il est urgent d'entreprendre les travaux de révision du plan directeur cantonal et ce notamment pour les raisons suivantes :

Bref historique de l'élaboration du plan directeur cantonal actuel

Processus d'élaboration

- Genève a adopté son premier plan directeur cantonal en 1989.
- Dès 1993, la direction de l'aménagement du Département des travaux publics et de l'énergie (DTPE) a engagé des études de base afin de mettre en œuvre le réexamen du plan directeur cantonal.
- En 1994, la Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire (CAT) a été saisie de ce dossier.
- En octobre 1996, le Conseil d'Etat a pris acte d'un projet de concept et autorisait le DTPE à mettre à l'enquête publique une consultation auprès des communes. En septembre 1997, le Conseil d'Etat a saisi le Grand Conseil d'un RD 284 où il rendait compte des résultats de l'enquête publique. La Commission de l'aménagement cantonal du Grand Conseil a mené des travaux d'avril 1998 à avril 2000.
- Le concept de l'aménagement cantonal a été adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000.
- Suivant le concept de l'aménagement cantonal, le schéma directeur cantonal qui est le document d'application a été élaboré en été 2000. A l'automne 2000, les communes et les commissions consultatives ont émis des préavis.
- En février 2001, le Grand Conseil a approuvé le schéma directeur cantonal.

Le plan directeur cantonal de 2001 a été élaboré de manière très consensuelle. Il ne contient pas de grandes lignes forces et s'inscrit dans la continuité du plan directeur cantonal de 1989. Il se fonde au surplus sur des hypothèses d'évolution démographique qui se sont révélées, dès 1999, totalement dépassées.

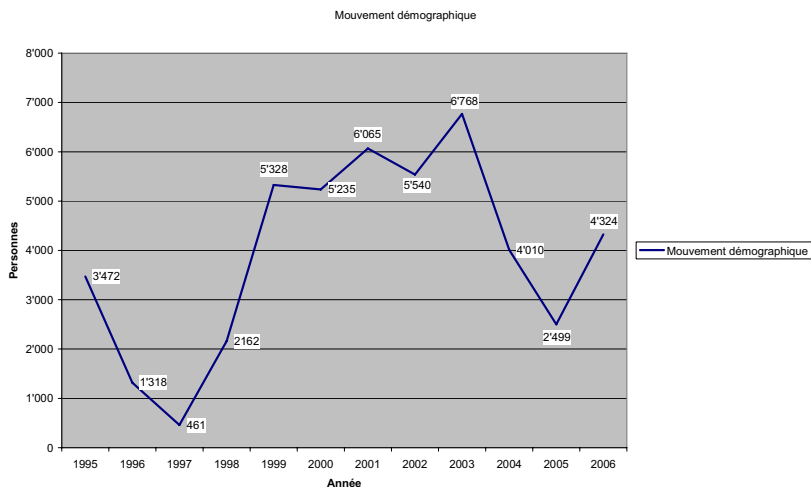
Réexamen du plan directeur cantonal

Le droit fédéral fait obligation aux cantons d'adopter un plan directeur cantonal (art. 35, al. 1 let. a, LAT). Pour stable qu'il soit, le plan directeur est un instrument évolutif qui doit prendre en considération les modifications intervenant dans l'organisation du territoire. Dès lors, le réexamen intégral du plan directeur est prévu par l'article 9, alinéa 3, LAT avec une reprise globale des études de base et du processus de coordination suivis, le cas échéant, d'un remaniement. Le réexamen intégral doit avoir lieu tous les dix ans mais une révision de ce type peut s'avérer nécessaire avant l'échéance des dix ans. Un réexamen intégral se justifie notamment lorsque les circonstances sont modifiées (1), que de nouvelles tâches se présentent (2) et qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement(3).¹

1. Modifications des circonstances

Le plan directeur cantonal de 2001 s'est fondé sur des perspectives démographiques qui ont été largement dépassées. Genève a connu un afflux démographique très important dès 1999 qui ne faiblit pas et qui constitue un changement de circonstances majeur.

¹ Cf. articles 6 à 12 LAT et Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert : *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, précis de droit Staempfli, 2001, Berne, p. 121.



Le développement économique de Genève a engendré une occupation croissante des zones industrielles. Cette croissance économique et l'occupation des zones industrielles n'ont pas pu être prises en compte dans le plan directeur cantonal de 2001. Il s'agit, là aussi, d'un changement de circonstances important.

2. Nouvelles tâches

Le projet d'agglomération tel qu'élaboré par les services de l'aménagement du territoire démontre la nécessité d'une forte coordination au niveau de la région, soit avec le canton de Vaud et la France voisine. Ni le besoin, ni les instruments et solutions de coordination au niveau de l'agglomération franco-valdo-genevoise n'avaient été perçus dans le plan directeur de 2001. Il s'agit là, clairement, d'une nouvelle tâche qui incombe à l'aménagement du territoire genevois.

La première version du Projet de territoire suisse prend forme. Elle est en cours d'élaboration auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, à l'Office fédéral du développement territorial. D'ici l'été 2008, une première version du Projet de territoire suisse sera disponible. Il est essentiel que l'aménagement du territoire genevois s'en inspire.

Sans que cela doive être considéré comme une nouvelle tâche, la prise en considération accrue de la problématique environnementale et climatique constitue un défi à relever. Ainsi, la sensibilité croissante et le volontarisme

liés à l'émergence de solutions durables en matière environnementale doivent être pris en compte de manière plus large.

3. Une meilleure solution d'ensemble au problème de l'aménagement

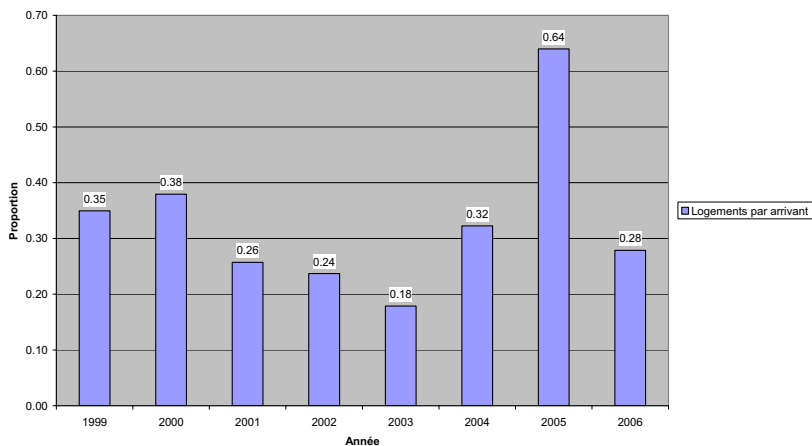
L'ensemble des circonstances qui se sont modifiées et les travaux menés au niveau national et de la région poussent à trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement. Nous y sommes contraints.

En outre, il faut noter une évolution rapide des connaissances genevoises en matière d'aménagement du territoire et un développement de cette matière, notamment, dans nos écoles polytechniques.

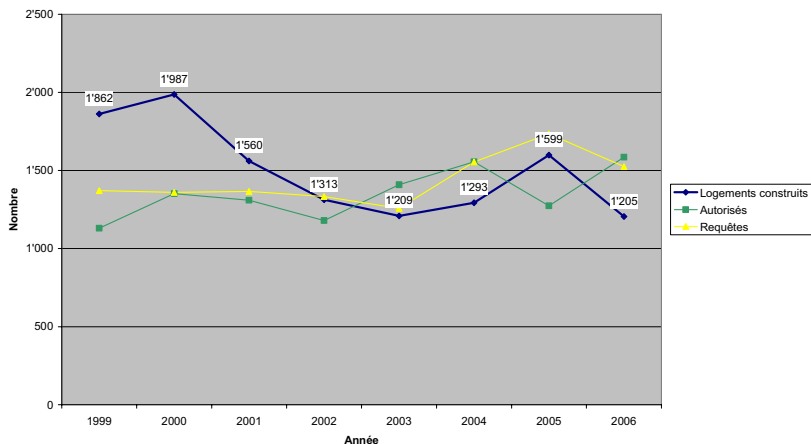
La pénurie de logements : un fléau à combattre

Depuis plusieurs années, le marché du logement à Genève est fortement déséquilibré. Le taux de vacance de 0,19% en juin 2007 évoque cette pénurie profonde. A l'aide d'une règle de trois nous pouvons affirmer qu'il manque environ 5000 logements à Genève pour parvenir à un taux de vacance de 1,5%, garant de l'équilibre sur le marché.

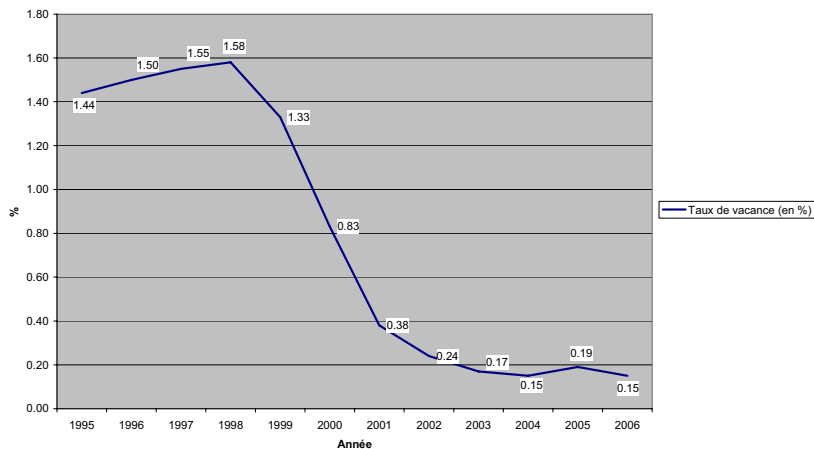
Logements construits par arrivant



Logements construits / autorisés à Genève



Taux de vacance (en %)



La pénurie de logements a des conséquences dévastatrices pour Genève :

– Paix du logement menacée

En situation de pénurie, il existe une défiance entre les bailleurs et les locataires. Ces tensions sont anormales. Elles conduisent à des situations

(sous-locations abusives, pression à la hausse sur les loyers, défaut d'entretien) qui pourraient être évitées en situation de fonctionnement du marché. La confiance utile entre bailleurs et locataires serait rétablie.

– Emplois menacés

La croissance économique de Genève implique une capacité d'accueil pour les employés des entreprises en développement. L'ensemble des emplois qualifiés et très qualifiés ne se trouve pas, sur place, à Genève. Le développement des entreprises favorise directement l'emploi des Genevois et il est, dès lors, essentiel de maintenir la croissance et le développement, notamment, avec la capacité de loger les nouveaux arrivants.

– Dette publique aggravée

L'émigration forcée des actifs genevois, respectivement l'incapacité d'accueil sur le territoire genevois des personnes actives, péjorent considérablement les finances de l'Etat. Il est ici rappelé que toutes recettes fiscales confondues, les personnes physiques sont les contribuables les plus importants du canton. Il existe, dès lors, un intérêt public fort à ce que les actifs puissent résider à Genève.

– Economie locale atteinte

Près des 70% du produit intérieur brut résultent de la consommation des ménages. Dès lors, l'émigration de la population ou l'incapacité de Genève à accueillir plus de personnes ont évidemment contribué à repousser la consommation des ménages en dehors des frontières cantonales. L'économie cantonale en souffre.

– Accueil péjoré

Nous savons l'importance de la Genève internationale, respectivement son rôle important pour les organisations internationales et organisations non gouvernementales. L'incapacité d'accueillir de nouvelles organisations, respectivement les contraintes exercées sur des organisations, ne peuvent que péjorer la renommée de la Genève internationale, voire la mettre en danger.

– Bien-être hypothéqué

La pénurie de logements frappe les Genevois qui souhaitent changer de logement. Ils éprouvent d'importantes difficultés. L'on pense,

particulièrement, aux jeunes qui souhaitent quitter la cellule familiale, aux couples dont les familles s'agrandissent, mais aussi aux personnes âgées qui déménageraient volontiers si elles trouvaient, dans un marché équilibré, un sens à cette démarche.

Pour l'ensemble des raisons évoquées, il s'agit de mettre en œuvre les moyens susceptibles de remédier à la pénurie de logements. Et donc, prioritairement, de mettre des terrains à disposition pour construire.

Manque de terrains industriels

Le rapport du Conseil d'Etat (RD 685) sur l'état de situation de la gestion des zones industrielles du canton renseigne sur la situation actuelle en matière de demande et d'offre de surfaces artisanales et industrielles. En résumé, la demande s'avère forte et l'offre de plus en plus restreinte. Ainsi, le Conseil d'Etat estime que les zones industrielles actuelles peuvent encore accueillir, à court terme, les PME locales et, semble-t-il, subvenir à leur développement. Par contre, la promotion économique du canton est entravée puisqu'il n'est plus possible, a priori, d'accueillir dans les zones industrielles existantes des entreprises d'une certaine taille.

Les auditions des responsables de la Promotion économique d'une part, et de la Fondation pour les terrains industriels d'autre part, menées par la Commission de l'aménagement, sont explicites. Il est urgent non seulement d'initier la densification des zones industrielles, mais également de planifier rapidement les déclassements possibles pour créer de nouvelles zones industrielles.

Dans la vision d'un aménagement du territoire contemporain, il s'agit de définir de manière plus rationnelle les emplacements des zones industrielles et des zones de logement afin, d'une part, d'éviter les conflits qui peuvent résulter de la proximité des unes par rapport aux autres, mais également d'optimiser les déplacements des personnes et les transports. Cette analyse doit impérativement se faire au regard des grandes infrastructures de communication.

Transports et communication

Il ne fait pas de doute que les axes structurants de l'aménagement du territoire sont constitués par les transports et la communication. Il est frappant de noter les divergences qui apparaissent entre, par exemple, le plan directeur du réseau routier et le plan directeur cantonal de 2001, notamment quant à la desserte de certaines zones industrielles.

Dès lors et au regard de la mutation importante que connaît le réseau de transports genevois, due au développement des trams et au CEVA, il est urgent de concevoir un plan directeur cantonal qui propose une vision d'ensemble, afin d'organiser et optimiser l'utilisation de notre territoire.

En résumé, il s'agit que l'aspect des transports et communication soit mieux intégré au plan directeur cantonal.

Epuisement du plan directeur cantonal de 2001

Au regard de ce qui précède, et notamment des changements de circonstances importants qui ont eu lieu en matière de démographie et de croissance économique, il faut constater l'inadéquation actuelle du plan directeur. Les autorités genevoises doivent, impérativement, user de la faculté d'anticipation nécessaire à l'établissement d'un nouveau plan directeur cantonal. Il est ici rappelé que les travaux à mener pour l'établissement d'un plan directeur cantonal sont longs, de deux à six ans. Cet espace-temps écoulé, les périmètres de logements en cours de développement seront en voie de réalisation, voire réalisés, et il sera urgent de se doter de nouvelles possibilités de construire.

Au bénéfice de ce qui précède, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil à cette motion.