

Date de dépôt : 12 septembre 2012

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Eric Leyvraz, Eric Bertinat, Christina Meissner, Marc Falquet, Patrick Lussi, Antoine Bertschy, Céline Amaudruz, Mauro Poggia, Sandro Pistis, Roger Golay, Eric Stauffer, Pascal Spuhler, Henri Rappaz, Fabien Delaloye et Thierry Cerutti : Déclassons en zone 3 les terrains en zone de développement 3 depuis plus de 15 ans, pour permettre la réalisation rapide de logements

Rapport de majorité de M. Christophe Aumeunier (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Christina Meissner (page 6)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christophe Aumeunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La M 1989 « Déclassons en zone 3 les terrains en zone de développement 3 depuis plus de 15 ans, pour permettre la réalisation rapide de logements » a été étudiée par la Commission d'aménagement du canton le 23 novembre 2011 et les 21 mars, 18 avril et 25 avril 2012, sous la présidence de M^{me} Christina Meissner et en présence des MM. Mathez, Moglia et Pauli, respectivement attachés de direction et secrétaire adjoint du DCTI. Les procès-verbaux ont été tenus avec fidélité par M^{me} Marie Savary qui en est remerciée.

Présentation

M. Florey, auteur de la motion, explique que celle-ci part du constat que la zone de développement 3 ne donne pas toujours satisfaction en raison du nombre d'oppositions freinant les projets d'urbanisation. Selon lui, la motion a pour but de trouver une solution pour les périmètres déclassés de longue date. Il évoque le fait que les propriétaires refusent de vendre leurs parcelles en raison du contrôle des prix en zone de développement qui serait fixé trop bas. Ainsi, il s'agit de lever cette contrainte en procédant à de nouvelles modifications de zone en zone ordinaire, soit sans contrôle des prix de vente.

Sur question d'un député quant à la durée de 15 ans qui a été choisie, l'auteur de la motion répond que cette durée correspond, à peu près, au temps de maturation d'un projet immobilier à Genève partant du déclassement jusqu'à l'autorisation de construire.

A la question de savoir combien de périmètres seraient concernés par la motion, l'auteur de celle-ci indique que la direction générale de l'aménagement du territoire n'a pas été en mesure de lui fournir ces informations.

Plusieurs députés émettent des craintes quant au fait que la seule perspective d'un déclassement futur en zone ordinaire ne bloque totalement les projets d'ores et déjà déclassés en zone de développement puisque, selon eux, les propriétaires auront dès lors intérêt à attendre 15 ans avant de se retrouver en zone ordinaire.

A ceux-là l'auteur de la motion répond qu'il s'agit d'être pragmatique et que, même s'il ne faut pas l'exclure, ce danger ne devrait pas voir le jour. Il explique encore que la motion n'a pas pour but de supprimer la zone de développement. L'auteur de la motion rappelle encore que le but des propriétaires touchés n'est pas de spéculer mais bien de pouvoir disposer d'un prix de vente libérant des terrains pour la construction d'immeubles qui soit comparable à un prix de marché. Il mentionne encore les difficultés, pour les propriétaires en place, de retrouver un logement ou une villa – de remplacement – au prix fixé par l'office du logement en zone de développement.

Dès lors, ce prix dit « de remplacement » s'avère totalement insuffisant pour reloger les propriétaires.

Discussion

M. Pauli, secrétaire adjoint au DCTI, indique que, si la motion peut avoir des effets positifs pour les propriétaires des terrains et des villas concernés, il

émet des doutes quant à la compatibilité de ce type de changement de zone sans que cela soit prévu au plan directeur cantonal. D'autre part, il rappelle que, en zone 3 ordinaire, il n'y aurait pas d'obligations pour les propriétaires de construire des logements et qu'ainsi le but poursuivi par la motion ne serait pas réalisé. Ce dernier point est confirmé par M. Mathez, attaché de direction au DCTI.

Une députée (UDC) fait suite aux propos du département et indique que ce n'est pas dans le cadre d'une motion mais bien dans le cadre du plan directeur cantonal qu'il s'agirait de désigner les zones à déclasser en zone ordinaire. Elle émet l'idée d'un amendement libellé ainsi « *Dans le cadre du plan directeur, des propositions de zone 3, pour lesquelles aucun objet de construction n'a pu être réalisé dans les 15 ans, sont prévus.* » Tout en réservant la position des rédacteurs de la motion quant à l'acceptabilité de l'amendement proposé.

Un député (S) relève que l'accord sur le logement visant à construire des logements d'utilité publique (LUP) serait mis à mal par des déclassements en zone ordinaire qui libèreraient les propriétaires de l'obligation de construire lesdits logements LUP.

Le groupe des Verts annonce refuser cette motion craignant des retards conséquents en matière d'aménagement du territoire et restant attachés à l'utilité de la zone de développement.

Le groupe PDC s'exprime en indiquant essentiellement craindre que la motion, si elle était suivie d'effet par le Conseil d'Etat, amène les propriétaires à attendre un délai de 15 ans avant d'envisager une quelconque construction.

Le MCG indique réserver sa position au regard des éléments avancés au sein de la commission quand bien même la motion était signée par quelques représentants de ce parti.

Les groupes Libéraux et Radicaux s'expriment en indiquant que le canton de Genève présente le système d'aménagement du territoire le plus complexe de Suisse. Ils relèvent que le système législatif se compose plusieurs mille-feuilles et non un seul. Ainsi, il faut appréhender ce système législatif genevois sous forme de couches multiples et successives et qui, en outre, procède à des renvois croisés à d'autres règles et corpus législatifs tout aussi complexes. Dès lors, on se trouve, à Genève, au centre d'un vaste carcan législatif qui nuit fortement au sens pragmatique et souple qui permet, usuellement, de réaliser rapidement des projets de logements en faisant usage de mesures d'aménagement du territoire contemporaines et cohérentes.

Ainsi, les groupes Libéraux et Radicaux ne sont pas attachés aux différentes règles de la zone de développement. Ils en souhaitent la réforme. Toutefois, il faut prendre en considération que l'on ne peut pas évoluer au sein de l'aménagement du territoire genevois sans quelques règles directrices. A cet égard, la motion présente, à leurs yeux, un défaut majeur qui est celui de ne pas présenter une solution alternative.

Dès lors, la solution brutale de revenir en zone ordinaire ne devrait pas être privilégiée mais il s'agirait d'avoir la capacité de proposer des solutions alternatives plus légères d'application et incitatives.

Pour ces raisons, les groupes Libéraux et Radicaux n'accepteront pas la motion.

Vote de la motion M 1989

En faveur : 1 (1 UDC).

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

Abstentions : 2 (2 MCG).

Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, la majorité de la Commission d'aménagement du canton vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser la motion 1989.

Proposition de motion (1989)

Déclassons en zone 3 les terrains en zone de développement 3 depuis plus de 15 ans, pour permettre la réalisation rapide de logements

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

- la pénurie de logement qui sévit actuellement à Genève ;
- que la surface totale de la zone de développement 3 est de plus de 1170 hectares ;
- que certains de ces terrains sont en zone de développement 3 depuis 40 ans (voire plus !) et qu'aucun projet de construction n'a été présenté à ce jour ;
- que la zone de développement 3 ne fait pas l'unanimité et est régulièrement l'objet de recours de la part des propriétaires concernés ;
- qu'un déclassement en zone 3 permettrait aux propriétaires de biens immobiliers actuellement sis en zone de développement 3 de se reloger dans des logements équivalents ;
- que la mesure proposée se veut incitative ;
- qu'un tel déclassement permettra de conduire rapidement à la réalisation de milliers de logements,

invite le Conseil d'Etat

- à mettre rapidement à l'enquête publique ces projets de déclassement ;
- à présenter dans les plus brefs délais des projets de lois de déclassement en zone 3 des terrains en zone de développement 3 depuis plus de 15 ans dans lesquels aucun projet de construction n'a été proposé, une fois la mise à l'enquête terminée.

Date de dépôt : 28 août 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Christina Meissner

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les propriétaires sont souvent prêts à densifier leur parcelle mais, lorsqu'elle est sise en zone de développement, c'est l'impossibilité de pouvoir se reloger qui les freine. La raison étant que, en cas de vente ou de promesse de vente, l'Etat peut exercer son droit de préemption et imposer son prix. Ce prix étant inférieur à celui du marché, il ne permet pas de se reloger dans des conditions équivalentes à Genève. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que le propriétaire, plutôt que de vendre à perte, préfère ne pas vendre et rester chez lui. Conscients du manque de logement et de la nécessité de pouvoir les construire, pas moins de trois textes ont été déposés, entre 2009 et 2011, par des députés soucieux de débloquer la situation en trouvant une solution au problème du relogement équitable du propriétaire individuel habitant dans une zone villas condamnée à disparaître :

- Un texte PDC (M 1899), pour compenser en mètres carrés les surfaces déclassées de zone villas.
- Un texte UDC (M 1989) demandant que, dans les zones déclassées depuis plus de 15 ans, on accepte le retour en zone ordinaire et donc de payer au propriétaire le juste prix (du marché) et non plus celui imposé (par l'Etat).
- Un texte UDC (PL 10844), pour que, en cas de préemption et donc d'expropriation, une solution de relogement soit proposée au propriétaire et non pas juste une indemnité financière.

Ces textes ont été traités simultanément par la Commission d'aménagement. Ils ont tous les trois été refusés.

La motion 1989 demandait que, dans les zones déclassées depuis plus de 15 ans, on accepte le retour en zone ordinaire et donc de payer au propriétaire le juste prix (du marché) et non plus celui imposé (par l'Etat).

A l'origine, le déclassement de zone villas en zone de développement 3 (ZD3) avait pour objectif de construire du logement d'utilité publique. Face à

la pénurie de logements et aux prix du marché excessifs, l'objectif de l'Etat est louable et juste. Cependant, force est de constater que, dans nombre de zones villas déclassées en ZD3, la situation est bloquée depuis des décennies et que rien ne s'y construit.

Ce constat n'a d'ailleurs pas échappé à l'Etat. Un courrier du 22 juin 2010, signé par le conseiller d'Etat Mark Muller, qui informait les 75 propriétaires de parcelles sises en zone de développement, et sur lesquelles des PLQ étaient adoptés depuis 5 ans, que l'Etat et/ou la commune pouvait procéder à une expropriation de la parcelle si le propriétaire ne construisait pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de la date d'adoption du PLQ.

Rares sont les propriétaires qui connaissent l'évolution de la législation, ses méandres et ses conséquences en matière d'aménagement du territoire et plus directement sur leur bien immobilier.

Tout aussi rares sont les propriétaires qui, face à un tel courrier, ont connaissance de leurs droits ou devoirs. Mais sur ce point-là, le courrier n'apportait pas de réponse. Culpabilisés sans trop savoir pourquoi, mis en demeure d'agir sans trop savoir comment, les destinataires, terriblement déstabilisés, n'ont pas la moindre idée de la réponse à apporter.

Interrogé en commission sur le courrier en question, le représentant de l'office du logement, M. Perrella, nous a expliqué qu'il s'agissait surtout de « faire comprendre le contexte aux propriétaires, qui ignorent souvent les spécificités des zones de développement, ainsi que de les informer sur leurs droits et sur la possible collaboration avec des professionnels de l'immobilier ». M. Perrella reconnaissait cependant qu'aucun moyen d'aide concret n'était à sa disposition.

Durant la même audition, M. Burgisser, directeur de l'office du logement, soulignait que « *l'expropriation sera utilisée en dernier recours là où aucune raison ne permet de comprendre l'absence de projet. Enfin, la législation ayant été votée par le Grand Conseil, elle doit être effective, mais appliquée minutieusement, sous peine de décrédibiliser la loi et les autorités.* » Lors d'une autre audition, l'office du logement admettait cependant le fait que *les petits propriétaires peuvent avoir des problèmes à se reloger ailleurs car le nombre de transactions est faible et les prix très élevés. De leur côté, les promoteurs ont tout avantage à trouver une solution pour le propriétaire afin de libérer le terrain mais l'Etat n'intervient pas.*

Le relogement du propriétaire est laissé au libre arbitre de l'acheteur-promoteur, l'Etat se contentant de jouer les intermédiaires.

Au final, à moins d'être promoteur, le propriétaire qui souhaiterait effectivement entreprendre lui-même « la construction de logements d'utilité publique » se trouve plus qu'emprunté pour entamer une démarche pour laquelle aucune piste n'est proposée par l'Etat. Evidemment, si on est seul ou peu habitué au monde de la construction, le défi paraît insurmontable.

Si le propriétaire individuel d'une telle parcelle n'a rien entrepris, c'est qu'il ne voit pas comment il pourrait se reloger ailleurs. Du fait du déclassement, son bien immobilier ne peut plus être vendu au prix du marché et il n'a pratiquement aucune chance de trouver un bien équivalent ailleurs dans le canton, car ce prix est bien dépassé... Du fait du déclassement, leur villa ne peut plus être vendue à n'importe quel acheteur car l'Etat peut exercer son droit de préemption dès la promesse de vente signée. Les seuls acheteurs potentiels sont les promoteurs immobiliers car l'affaire est rentable pour ces derniers. Ils exercent leur métier, défendent leurs intérêts avant celui du propriétaire de la parcelle. Ledit propriétaire, coincé entre une menace d'expropriation et une offre de rachat peu attractive, ne voit pas le sien. Dans ces conditions, il ne fait rien.

Les seuls gagnants dans cette triste situation sont les promoteurs qui profitent doublement des prix d'achat bas imposés par l'Etat et des prix de vente élevés des PPE qui seront construites sur la parcelle du propriétaire pour engranger de juteux bénéfices.

Le propriétaire individuel, lui, reste sans solution incitative face à la menace d'expropriation. Ce n'est pas ainsi que l'on construit dans un Etat de droit.

Une solution incitative aurait pu être trouvée en acceptant le retour en zone ordinaire et donc de payer au propriétaire le juste prix (du marché) et non plus celui imposé (par l'Etat), ne serait-ce qu'à titre expérimental, sur un périmètre déterminé. C'est ce que la motion 1989 proposait en remettant en zone ordinaire des terrains sis en zone de développement 3 sur lesquels aucun projet de construction n'avait été proposé depuis plus de 15 ans.

Plutôt que de rechercher une solution de commission, de réfléchir ensemble à un cadre ou une formulation plus appropriée, l'entrée en matière sur la motion a été refusée.

Au lieu d'empoigner le problème, la majorité de la commission, droite et gauche confondue, a décidé de mettre la tête dans le sable et d'ignorer le problème.

Dans les faits, il se passe des années avant qu'une construction puisse voir le jour dans une zone déclassée pour du logement. En refusant de traiter la question et de rechercher des solutions, même différentes de celle du texte

proposé, le parlement ne passe qu'un seul message au propriétaire d'une villa condamnée à disparaître : ne vendez jamais !

La politique de l'autruche est une fuite en avant qui ne résoudra rien mais qui évite à certains d'assumer leurs responsabilités. C'est donc bien les députés qui refusent d'entrer en matière qui seront coupables des blocages futurs. Déclasser des zones villas ne suffit pas pour y construire des immeubles si les outils appropriés pour y parvenir n'existent pas et que l'on continue à utiliser ceux qui ont fait la preuve de leur inadéquation.

Je prends acte de cette non-entrée en matière. Si d'autres députés ne le font pas, je reviendrai avec de nouvelles propositions pour qu'enfin la question du relogement du propriétaire soit traitée et réglée de manière équitable, afin que les logements nécessaires à la population genevoise puissent être réalisés, et ce dans le respect du droit de la propriété, garanti par la Constitution fédérale.