

Date de dépôt : 23 mars 2015

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. François Lefort, Anne Mahrer, Sophie Forster Carbonnier, Miguel Limpo, Brigitte Schneider-Bidaux, Emilie Flamand, Catherine Baud, Esther Hartmann, Hugo Zbinden pour économiser la zone agricole : densifications avant de déclasser

Rapport de majorité de M. Benoît Genecand (page 1)

Rapport de minorité de M. François Lefort (page 16)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Benoît Genecand

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cette motion a fait l'objet de cinq séances de commission.

M. Hodgers, conseiller d'Etat / DALE, Mme Girault, directrice générale de l'office de l'urbanisme / DALE, et M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, attaché à la direction générale de l'office de l'urbanisme / DALE, ont accompagné les discussions de la commission.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Chiriatti.

Qu'ils soient tous ici remerciés.

La majorité de la commission vous propose de rejeter cette motion. Non que le but principal des motionnaires, qui est de protéger la zone agricole, ne soit pas largement partagé, mais parce que les moyens proposés par la motion

ne sont pas de nature à atteindre l'objectif et contreviennent au plan directeur cantonal 2030.

Présentation de la motion

La motion est présentée par un député (Ve), premier signataire.

Cette motion vise la protection de la zone agricole. La zone agricole est primordiale pour le canton et ne doit pas devenir la solution de facilité en matière de logements. Il faut agir d'abord sur ce qui est disponible en zone à bâtir avant de s'attaquer à la zone agricole. Le Conseil d'Etat doit faire construire ce qui est déclassé avant de déclasser de nouvelles surfaces de zone agricole. Cette motion invite spécifiquement le Conseil d'Etat à ne pas proposer de projet de loi de déclassement de zone agricole de plus de 10 hectares tant que les grands périmètres déjà déclassés n'ont pas fait l'objet de conventions ou de remembrements urbains qui lient les propriétaires et définissent les prix.

Cette motion demande en outre, en cas de déclassement de zone agricole, que la zone à bâtir existante soit densifiée de manière équivalente. Il s'agit ici de densifier la zone villas en parallèle avec le déclassement de nouvelles zones agricoles.

Première discussion

Un député (S) a de la peine à voir le lien entre le titre de la motion « Pour économiser la zone agricole : densifions avant de déclasser », qui vise à économiser de la zone agricole, et les invites qui y figurent, sauf la dernière (concernant la densification de la zone villas). Une solution pour économiser la zone agricole est de construire dense. Or le député a le sentiment que cette motion vise plutôt à mettre une pression sur le Conseil d'Etat afin que les projets avancent plus vite. Une bonne planification permet de répondre aux besoins de la population, de densifier si la population augmente, etc. Or cette motion met en péril une bonne planification.

Le motionnaire ne pense pas que les invites soient contradictoires avec une bonne planification. On peut anticiper et satisfaire les besoins avec ce qui est déjà déclassé. Avec les indices minimaux de densification instaurés depuis le 9 février 2013, il est possible de satisfaire les objectifs de planification et de densification. Bien sûr, si cela ne suffit pas, il faudra se rendre à l'évidence et attaquer la zone agricole.

La députée (PDC) trouve cette motion pertinente. Elle partage le souci des motionnaires concernant la zone agricole. Cette députée estime la surface de zone à bâtir non construite à 500 hectares (calculs approximatifs). A titre

d'exemple, elle cite le cas de la commune de Satigny, où il y a 20 hectares de zone à bâtir pour du logement qui ne sont pas construits et entre 15 et 20 hectares de zone industrielle et artisanale qui ne sont pas bâtis.

M^{me} Girault précise que le plan directeur cantonal prévoit précisément d'urbaniser à l'intérieur des zones déjà déclassées. De plus, les déclassements de zone agricole se font souvent dans les villages et sont de petite dimension.

M^{me} Girault communique les calculs faits par la Confédération pour jauger le plan directeur cantonal au regard des directives de la LAT. D'après ces calculs, 262 hectares d'extension de la zone urbanisable seront nécessaires à Genève à l'horizon 2030. Soit largement plus que ce qui est possible pour respecter le quota de SDA et plus que les besoins estimés à l'horizon 2023 (192 ha) dans le plan directeur cantonal.

Un député (PLR) est d'avis que cette motion est en contradiction avec le plan directeur cantonal, notamment avec le chapitre A05 qui s'intitule « Mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole ». Les extensions urbaines sur la zone agricole et sur la zone villas représentent le potentiel le plus important parmi les mesures d'aménagement : environ 23 000 logements (dont plus de 9000 dans le PDCn 2015 et 1000 correspondant aux parcelles enclavées). Le secteur de Bernex est principalement concerné par cette motion. En acceptant la motion, on se retrouverait face à un trou dans la planification qui est contraire au plan directeur cantonal.

Le motionnaire pense que la motion n'est pas en contradiction avec la fiche A05 car aucune fiche ne mentionne une chronologie. Ce qu'il demande n'est pas une pression sur l'acte de construire mais sur les autorités en disant qu'il faut trouver une autre façon de se concerter pour aboutir à une convention, de manière à faciliter la construction de terrains déjà déclassés.

Le député (PLR) revient au plan directeur cantonal qui prévoit que « la politique d'urbanisation vise à la fois l'urbanisation vers l'intérieur, en poursuivant la densification des tissus déjà bâtis, et de nouvelles extensions urbaines compactes et denses sur la zone agricole ». Il estime que la concomitance est claire. Concernant les SDA, ce député pense que le canton de Genève a mal négocié ses quotas, la répartition de ces quotas au niveau suisse ne tenant pas suffisamment compte des différences intercantionales notables de densité d'habitations par kilomètre carré dans les zones à bâtir.

Une députée (UDC) constate que les périmètres des zones villas à densifier sont identifiés. Elle demande aux motionnaires si leur souhait est d'attaquer la zone villas non identifiée comme zone à densifier dans le PDCn.

Cela concernerait alors des communes comme Hermance, Cologny, Vandœuvres, Genthod ou Bellevue.

Le premier signataire précise que cela n'est pas l'objectif. La troisième invite concerne les zones villas déclassables, comme par exemple les Corbillettes.

Auditions

M. François Erard, directeur d'AgriGenève, pense que cette motion, à la première lecture, peut présenter des aspects coercitifs et rédhibitoires. Il n'en demeure pas moins qu'il est persuadé que cette motion favorisera la production de logements à Genève tout en préservant les zones agricoles. Il fait référence à des outils disponibles comme le remembrement urbain, dont la loi, datant des années 70, n'a été activée qu'une seule fois.

Cette motion a pour avantage de demander qu'un état des lieux des zones à bâtir disponibles soit dressé et qu'un toilettage de la zone agricole soit fait. Ce toilettage permettra de se baser sur des chiffres réels et fiables, car aujourd'hui il y a à peu près 1600 hectares, selon la LAT, de zone agricole qui ne sont plus affectés à l'agriculture. Par exemple, le secteur de Palexpo est encore en zone agricole. M. Erard ajoute que cela permettra aussi d'identifier des terrains constructibles au sein de ces 1600 hectares.

Un député (PLR) souligne la contradiction de la motion avec le plan directeur cantonal, notamment avec la planification pour Bernex. Il demande à M. Erard si, en cas de contradiction, il soutient le plan directeur cantonal ou s'il l'abandonne au profit de la nouvelle politique préconisée par cette motion.

M. Erard répond que des réserves ont été émises par rapport au plan directeur cantonal qui n'est pas encore en force.

Le premier signataire rappelle que cette motion demande au Conseil d'Etat de mettre en œuvre une méthodologie pour faciliter la construction. Cette méthode n'est pas révolutionnaire car elle est basée sur ce qui se pratique avec succès dans d'autres cantons.

M. Erard ajoute qu'il est nécessaire que tout le monde se mette d'accord dès le départ. Ce travail en amont est fastidieux mais il permet, une fois terminé, d'aller beaucoup plus vite.

Une députée (UDC) estime que l'on pourrait aussi avoir des remembrements avant le déclassement de manière à débloquent des situations. Il est aussi possible de faire en parallèle le PLQ et le remembrement avant de faire la modification de zone. Elle pense qu'il faut faire preuve d'une certaine souplesse de manière à se positionner le plus en amont possible afin de débloquent au mieux les situations.

M. Pauli tient à rappeler ce qui est prévu sur le plan genevois et fédéral. La LAT prévoit que, pour classer un terrain en zone à bâtir, le terrain doit être disponible sur le plan juridique, ce qui implique que des mesures soient prises pour que tel soit le cas, notamment le remembrement ou l'utilité publique. A Genève, lorsque l'on fait des zones de développement, on procède d'abord par une mise en zone de développement 3, qui permet le cas échéant des transactions avec une possibilité de préemption de la commune. Vient ensuite le remembrement qui est lui lié au plan de quartier. Il est possible, via le plan de quartier, d'exiger un remembrement foncier qui n'a de sens que lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les propriétaires eux-mêmes. Ainsi, le remembrement permet de contraindre les différents acteurs. Pour en arriver à un remembrement, il faudrait avoir un projet concret. Si on doit aller dans une direction qui consiste à dire que l'on n'adopte une modification de zone qu'avec un remembrement, cela veut dire que l'on a la modification de zone et le PLQ simultanément avec un accord complet, et s'il n'y a pas d'accord il faut encore un projet de remembrement. Cette manière de faire est lourde au niveau des procédures. Le PLQ n'est pas une certitude absolue, raison pour laquelle il est parfois délicat de le lier avec un projet de remaniement. Il faut aussi avoir en tête que dans d'autres cantons, il n'existe pas des zones à bâtir comme on les connaît à Genève. Parfois, les projets sont votés directement par la commune. La loi fédérale avait en tête des modèles différents du modèle genevois.

M. Pauli précise que lorsque l'on demande un schéma de répartition et de localisation des droits à bâtir sur un PLQ, il s'agit en fait d'un pré-plan de remaniement parcellaire. Le promoteur sait avec quel autre propriétaire il doit s'entendre pour pouvoir réaliser tel bâtiment à tel endroit. Il ajoute que le projet de loi qui a réformé l'élaboration des PLQ (L 1 35) amène en plus la possibilité d'exproprier dans un certain nombre de cas de figure ces droits à bâtir. Lorsque l'on constate qu'une opération ne démarre pas, il reste toujours la possibilité de passer par la LRFU. Si les promoteurs ne se mettent pas d'accord et que le PLQ n'est pas réalisé dans les cinq ans, il y a l'utilité publique qui intervient.

C'est une question de caractère incisif ou non que l'on veut amener. Ici, c'est une proposition très incisive. M. Pauli cite l'exemple des Vergers où la pratique est que les propriétaires se mettent d'accord et concluent des accords privés. Le remaniement se fait alors sans intervention de l'Etat. C'est ce modèle qui est préconisé, plutôt que d'arriver par des méthodes plus contraignantes.

Une députée (PDC) a lu dans le communiqué de presse de décembre du Conseil fédéral que ce dernier « a décidé aujourd'hui de ne pas introduire

pour l'instant un droit de préemption des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique». Elle se demande si cette décision aura une influence par rapport aux zones de développement qui offrent cette possibilité de droit de préemption.

M. Pauli répond que ce droit de préemption existe déjà. Le fait que le Conseil fédéral ne l'introduise pas dans la loi ne change rien. En même temps qu'il dit qu'un remembrement foncier doit avoir lieu pour déclasser du terrain à bâtir, le Conseil fédéral se veut prudent en ne l'imposant pas à tous les autres cantons. M. Pauli pense qu'il s'agit d'une réponse proportionnée et que cette motion va un peu plus loin que ce qu'exige le droit fédéral.

Audition de Pro Natura

M^{mes} Candolfi, responsable – territoire et écosystèmes, et Falconnet, secrétaire générale

M^{me} Falconnet dit que la position de Pro Natura, à l'échelon national et cantonal, est d'augmenter la densité d'utilisation dans les zones constructibles afin de ne pas morceler le territoire non bâti avec de nouvelles infrastructures. Pro Natura privilégie la densification en lieu et place de la création de nouvelles zones à bâtir. Pro Natura Genève souhaite moins de mitage et davantage de protection des paysages ; les terres cultivées et les espaces naturels doivent être préservés. Elle déplore le fait que la plupart des constructions se font au détriment de l'agriculture. Il en découle que si Pro Natura Genève s'oppose au déclassement de la zone agricole, il serait totalement contradictoire de demander parallèlement de rapidement utiliser cette zone agricole.

Un député (PLR) constate l'incapacité des Genevois à construire en rapport avec leur développement économique. 5000 à 6000 logements ont été construits chaque année depuis 20 ans en mitant la zone agricole du côté français. En conséquence de l'obstruction genevoise, la ceinture autour de Genève est devenue une grande zone villas.

Le député demande comment Pro Natura se positionne et justifie cette vision microscopique du territoire avec ses conséquences. Si des logements avaient été construits localement, le sol aurait été protégé de manière beaucoup plus efficace dans le Grand Genève.

M^{me} Falconnet pense que la position de Pro Natura Genève est la même qu'au niveau national. Elle est pour une densification des milieux bâtis mais elle ne croit pas que le fait de prôner cela soit un frein à la création de logements sur le canton. Elle dit que ce problème peut être résolu avec la

densification d'autres zones que la zone agricole. Elle fait référence à la zone industrielle ou la zone villas.

M^{me} Candolfi pense également que les jardins familiaux pourraient faire place à des logements. Ces jardins familiaux sont une catastrophe pour l'environnement et occupent une surface bien trop grande en zone urbaine. Elle ajoute que Pro Natura n'a malheureusement pas les moyens d'action en France et ne peut que déplorer ce qui s'y passe.

Audition de la Chambre genevoise immobilière

M. Aumeunier remercie la commission d'avoir sollicité l'audition de la Chambre genevoise immobilière. Il rappelle que la CGI a soutenu la densité minimale en zone de développement, l'augmentation de densité dans la zone villas, le changement des gabarits en ville qui permet la surélévation et le déclassement des Cherpines. M. Aumeunier rappelle ces points car cette motion, au regard de la pénurie de logements, lui semble singulière. Il n'y est pas dit un mot sur la pénurie de logements. Cette motion a des considérations malthusiennes qui visent au fond à ralentir les choses.

M. Aumeunier indique qu'en raison de la pénurie de logements, il y a un manque actuel de 5000 logements sur le marché genevois. A titre de comparaison, 5000 logements représentent cinq projets des Vergers, plusieurs projets comme Thônex (600 logements dans la première phase) ou La Chapelle-Les Sciens. La question qui se pose est donc de savoir ce qu'il faut faire afin de répondre à cette pénurie. Il constate que cette motion ne propose rien de facilitateur pour créer du logement ! Elle dit qu'il faut bloquer le déclassement à venir de zones qui, à travers le projet d'agglomération du Grand Genève qui a fondé le plan directeur cantonal, ont été acceptées. Le projet d'agglomération et le plan directeur cantonal prévoient que l'on développe Genève d'une manière compacte, multipolaire et verte. Il rappelle qu'il faut un temps de l'ordre de 10 ans pour préparer et accepter un déclassement. La CGI est donc défavorable à cette motion.

La députée (PDC) a constaté que lorsque l'on décline de la zone agricole, il y a toujours une ambition initiale en termes de nombre de logements qui est réduite par moitié au final. Par exemple à Bernex, il y a 150 hectares pour une densité de 0.6, ce qui semble aller à l'encontre de ce que le plan directeur cantonal préconise.

M. Aumeunier partage cette opinion. Il trouve cela décevant, raison pour laquelle la CGI a poussé les densités minimales en zone de développement.

Audition de M. Christian Gottschall, président de Pic-Vert, accompagné de M. Alain Burri

M. Gottschall n'a pas de commentaire à faire à propos des deux premières invites. Cependant, il souhaite faire quelques remarques sur l'intitulé de la motion et sa troisième invite. M. Gottschall estime que cette motion attaque directement la zone villas, en plus de ce qui est déjà prévu dans le plan directeur cantonal 2030. De plus, elle est contraire non seulement au plan directeur cantonal 2030 qui ne prévoit pas de lier les déclassements, mais aussi à l'intérêt public qui consiste à créer des logements. Enfin, cette motion met l'accent sur une population ou une zone au profit d'une autre. Il y a là une inégalité de traitement qui crée des blocages supplémentaires.

M. Gottschall souligne la problématique de la fiscalité à Genève et en Suisse. La grande majorité des rentrées fiscales des personnes physiques se fait grâce aux propriétaires de maisons et de villas. A force de leur « taper dessus », il y a un risque majeur par rapport aux rentrées fiscales. On doit donc préserver ces propriétaires qui paient aujourd'hui la grande majorité des impôts.

Le premier signataire pense qu'il y a un quiproquo. En effet, cette motion ne propose pas de déclasser d'autres zones villas que celles prévues par le plan directeur cantonal à l'horizon 2030. Ce 11% de la zone villas est au plan directeur cantonal et la motion ne dit pas qu'il faut déclasser davantage ou que la zone villas soit déclassée avant. La motion demande que si des déclassements supérieurs à 10 hectares sont prévus en zone agricole, on envisage de déclasser autant de la zone villas. Cela vise à proposer une méthode car le plan directeur cantonal n'en propose pas.

M. Burri remarque que le carcan législatif est tel que l'on n'arrive pas à faire avancer les projets. La troisième invite apporterait un point de blocage supplémentaire au lieu d'aider et de faire avancer les choses. Le plan directeur cantonal est clair et presque acquis mais M. Burri pense que plus il y aura des carcans, moins le plan directeur cantonal pourra être réalisé.

M. Gottschall indique que ce qui a été dit précédemment par le premier signataire n'apparaît pas clairement dans la troisième invite.

Discussion

Un député (PLR) dit qu'il apparaît que le projet de Bernex est visé dans le cadre de cette motion. Il demande au département quelques informations à propos de Bernex de manière à savoir où en est la procédure.

Mme Girault indique que le problème principal du plan directeur cantonal concerne les SDA. Cette question est actuellement discutée avec Berne. Le

nouvel inventaire du département pour avoir une vision plus précise des SDA est en cours. M^{me} Girault précise que ce nouvel inventaire comptabilise les surfaces de vergers, l'ARE (Office fédéral de développement territorial) ayant confirmé qu'il était possible de les intégrer dans cette comptabilisation. M^{me} Girault ajoute que l'on est aujourd'hui à bout touchant concernant cette discussion et que le nouvel inventaire va pouvoir être validé par la Confédération de manière à donner une latitude suffisante pour couvrir les besoins jusqu'à 2023. Cependant, un certain nombre d'aménagements envisagés devront être revus car il y a un delta en termes de mètres carrés disponibles.

Un député (PLR) souhaite savoir si la couverture jusqu'à 2023 comprend Bernex.

M^{me} Girault répond que ce n'est pas le cas et qu'on ne couvre que les zones qui ont été priorisées dans le cadre de la carte appelée « Programme de législation », qui propose un échéancier assez précis des mutations année par année. C'est cette somme de surfaces qui est possible jusqu'à 2023 et, sur Bernex, cela ne comprend que le PDQ Bernex-Est et Vailly (secteur autour du futur terminus du tram 14) ; l'ensemble du grand projet de Bernex n'est donc pas compris dans ces surfaces. Une deuxième négociation sera à conduire au-delà de l'adoption du plan directeur cantonal. Sur cette adoption du plan directeur cantonal, le département recevra au printemps un rapport de l'ARE sur lequel il faudra prendre position. Après le retour vers Berne, le processus d'adoption sera engagé, avec une adoption en avril 2015.

Amendements à la motion

Le premier signataire indique que son amendement a été rédigé avec la députée (PDC). Cette proposition conserve la première invite mais supprime les deux suivantes pour les remplacer par trois nouvelles invites. La première invite vise « à fournir la liste des terrains constructibles mais qui ne le sont pas et, si possible, à en fournir les raisons ». Il précise que cette demande a été faite à plusieurs reprises, que ce soit à la Commission de l'environnement et de l'agriculture ou à la Commission d'aménagement du canton.

La deuxième invite vise « à toiletter la zone agricole par des mesures de modifications de zones afin de mettre en conformité des parcelles qui ne sont plus affectées à l'agriculture (mise en application de la motion M 2069) ». Enfin, la troisième invite, qui reprend une partie de la deuxième invite, demande « en amont des déclassements de zones agricoles, à étudier la possibilité de mise en place de remembrement urbain, afin de, notamment, procéder à des échanges de terrains hors du périmètre étudié ».

Un député (PLR) a un problème de méthode. Plusieurs auditions ont eu lieu sur la motion 2142 qui devait être votée lors de cette séance. Avec cette proposition d'amendement, on apporte plus que des retouches et on change fondamentalement la motion. Il craint que cela ne soit difficilement compréhensible. Beaucoup d'auditions ont eu lieu alors que le projet initial est transformé. Il pense que ce texte aurait dû faire l'objet d'une nouvelle motion.

Une députée (UDC) partage cette opinion : la motion a beaucoup évolué, au point de ne plus ressembler au niveau des invites à la première. Elle pourrait cependant y adhérer.

Le premier signataire défend son amendement et indique que ce processus est naturel. Des personnes ont été auditionnées et cela a fait changer le point de vue. Un travail a alors eu lieu et des nouvelles invites sont proposées aujourd'hui.

La députée (PDC) souhaite ajouter une quatrième invite : « à procéder au déclassement des parcelles dites enclavées recensées ». Ce sont ces 37 hectares qui ont été validés tant par les différents services de l'Etat que par les communes concernées.

M^{me} Girault précise que les parcelles enclavées ont fait l'objet d'une évaluation de potentiel qui a montré que toutes ne sont pas intéressantes pour produire du logement. Elle attire donc l'attention sur le fait que si l'on dresse une liste exhaustive de ces modifications de zones, on risque de s'occuper de choses qui ne produisent pas forcément de logements.

Le président de la commission considère que ces thématiques sont complexes et méritent un débat et non pas quelques rapides échanges. Il comprend l'intérêt de vouloir sauver cette motion, mais il trouverait cependant plus judicieux que le travail soit repris en proposant un nouvel exposé des motifs qui expliciterait cela, plutôt que quelques lignes dans le cadre d'un rapport de majorité ou de minorité.

Le premier signataire rappelle que cette motion n'a jamais eu pour but de bloquer la construction de logements. Ces nouvelles invites qui ne sont pas bâclées ressortent de ce qui a été dit lors des débats et des auditions.

Prises de position des groupes

Un député (PLR) dit que l'urbanisation prend du temps à Genève et que construire tout ce qui est déclassé avant de déclasser à nouveau, c'est s'assurer une sorte de trou dans la production. Etudier la possibilité d'une mise en place de remembrement urbain compliquerait encore une procédure

qui est déjà extrêmement longue ; ces questions doivent intervenir dans le cadre des déclassements puis dans le cadre des PLQ.

Une députée (UDC) rappelle que l'on est dans le cadre d'une motion qui n'est pas un texte contraignant pour le Conseil d'Etat. La première invite demande simplement au Conseil d'Etat de réaffirmer sa volonté de construire. Par rapport aux nouvelles invites, elle croit qu'il est quelquefois mieux de profiter d'un texte existant plutôt que d'en redéposer un autre, notamment pour la liste des terrains constructibles. En ce qui concerne la deuxième invite, le toilettage de la zone agricole a déjà été demandé à plusieurs reprises. A propos de la troisième invite, la députée estime que plus on travaille en amont pour éliminer les résistances, meilleure sera la maîtrise du foncier. Le remembrement urbain est un outil qui n'est pas suffisamment utilisé. Enfin, la députée est satisfaite de la dernière invite. Elle soutiendra donc cette motion.

Un député (S) indique que le fait de maintenir la première invite carbonise l'entier de cette motion. Il peut être en accord avec le toilettage de la zone agricole, tout comme la mise en place de remembrement urbain et la procédure de déclassement des parcelles enclavées recensées. Cependant, en raison de la première invite, le groupe socialiste refusera cette motion telle qu'amendée.

La députée (PDC) indique que son parti n'est pas opposé à la première invite. Cependant, contrairement à ce qui a été dit, une liste des terrains constructibles comme souhaitée dans la deuxième invite n'a jamais été demandée. La députée dit que, à sa connaissance, cette liste est en train d'être faite. Elle pense qu'il est important de savoir pourquoi de tels terrains constructibles ne le sont pas car il peut y avoir de bonnes ou de mauvaises raisons.

Sur la dernière invite concernant les parcelles enclavées, la députée indique que les procédures de déclassement ne mettent pas loin de quatre ou cinq ans à aboutir. A sa connaissance, des procédures sont déjà en route sur ces parcelles enclavées mais, de par la lenteur des procédures, elles ne sont peut-être pas encore arrivées devant la commission. Le PDC soutient donc l'ensemble de ces invites.

Vote

Première invite : « à réaffirmer sa volonté de construire ce qui a été déclassé avant de déclasser de nouvelles surfaces de zone agricole (ZA) »

Pour :	2 (1 Ve, 1 PDC)
Contre :	10 (1 EAG, 3 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstentions :	2 (2 UDC)

La première invite est refusée.

Deuxième invite : « à fournir la liste des terrains constructibles déjà déclassés mais qui ne sont pas construits et, si possible, à fournir les raisons de cette absence de construction »

Pour :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 UDC)
Contre :	10 (1 EAG, 3 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	–

La deuxième invite est refusée.

Troisième invite : « à toiletter la zone agricole par des mesures de modifications de zones, afin de mettre en conformité les parcelles qui ne sont plus affectées à l'agriculture (mise en application de la motion M 2069) »

Pour :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 UDC)
Contre :	9 (1 EAG, 2 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	1 (1 S)

La troisième invite est refusée.

Quatrième invite : « en amont des déclassements de zone agricole, à étudier la possibilité de mise en place de remembrement urbain, afin de, notamment, procéder à des échanges de terrains hors du périmètre à déclasser »

Pour :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 UDC)
Contre :	10 (1 EAG, 3 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	–

La quatrième invite est refusée.

Cinquième invite : « à procéder au déclassement des parcelles dites enclavées recensées »

Pour :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 UDC)
Contre :	10 (1 EAG, 3 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	–

La cinquième invite est refusée.

Le président procède alors au vote sur la motion dans son ensemble :

Vote final sur la motion M 2142

Pour :	4 (1 Ve, 2 UDC, 1 PDC)
Contre :	10 (1 EAG, 3 S, 4 PLR, 2 MCG)
Abstentions :	–

La motion M 2142 est refusée.

Conclusion

La majorité de la commission recommande au Grand Conseil de refuser cette motion. Même si les préoccupations des motionnaires – protection de la zone agricole, densification du bâti et accélération de la transformation des zones déjà déclassées – sont largement partagées, les moyens proposés par les invites, soit dans la motion initiale, soit dans les invites amendées en cours de discussion, n'apparaissent pas adéquats pour atteindre l'objectif. Il est au contraire à craindre que ces exigences causent des retards supplémentaires en créant des trous dans la planification urbanistique. La volonté d'opposer la zone villas à la zone agricole et en quelque sorte de monter l'une contre l'autre est également néfaste aux yeux de la majorité, qui pense qu'un développement harmonieux du territoire doit éviter ce genre d'opposition stérile. Ce qui n'empêche nullement les membres de la Commission d'aménagement du canton, dans leur grande majorité, de soutenir, d'accompagner et de souhaiter la double mutation de la zone villas. D'un côté par la densification générale que permettent les modifications de la LCI (soit la possibilité de passer d'une densité moyenne du bâti en zone villas de 0,2 – 0,2 m² de bâti par m² de terrain – à 0,4, voire d'atteindre 0,6 dans des cas particuliers). Et de l'autre, de favoriser la transformation des zones villas répertoriées au plan directeur cantonal qui présentent un potentiel d'urbanisation accru de par leur situation sur les axes de mobilité de notre canton. Ces zones représentent un peu plus de 10% de l'ensemble des zones villas. Elles doivent faire l'objet de procédures de changement de zone en direction de la zone 3 qui permet (ou plutôt qui prescrit) des densités de 1,8.

Les déclassements de la zone villas représentent le potentiel le plus important parmi les mesures d'aménagement : près de 30 000 logements (dont 11 000 dans le PDCn 2015).

Quant au processus de densification de la zone villas, il représente un potentiel de 4000 villas d'ici 2030. On voit bien les enjeux et la nécessité de réaliser ces potentiels. Là où la majorité diverge avec les motionnaires, c'est dans la posture consistant à geler la mise en œuvre des extensions urbaines sur la zone agricole. Ces extensions urbaines représentent un potentiel de 23 000 logements.

Le canton de Genève s'étend sur 282 km².

Sur ces 282 km², 54 sont consacrés aux bâtiments (catégorie à laquelle appartiennent les logements) et 24 aux transports.

Le lac couvre 37 km². Les bois 34.

La zone agricole est la zone la plus importante avec 107 km². Aujourd'hui encore, la zone agricole genevoise a donc une surface qui est près du double de celle consacrée aux bâtiments.

Si personne ne conteste la nécessaire préservation d'une zone agricole étendue et florissante, les avis divergent sur la signification du mot « préservation ». Pour la majorité de la commission, qui suit en cela le plan directeur cantonal 2013 approuvé par notre parlement, préservation ne veut pas dire sanctification. Lorsque l'urbanisme devient un champ idéologique figé, le canton en paie le prix au travers de la pénurie de logements.

Proposition de motion (2142)

pour économiser la zone agricole : densifications avant de déclasser

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

- le plan directeur cantonal 2030 « Genève envie » ;
- la nécessité d'une planification échelonnée dans le temps ;
- la nécessité de protéger les terres agricoles pour le futur,

invite le Conseil d'Etat

- à réaffirmer sa volonté de construire ce qui a été déclassé avant de déclasser de nouvelles surfaces de zone agricole (ZA) ;
- à ne pas proposer de projet de loi de déclassement de ZA en surface agricole utile (SAU) de plus de 10 ha tant que les grands périmètres (>10 ha) de ZA déjà déclassés n'ont pas fait l'objet de conventions ou remboursements urbains liant tous les propriétaires et définissant les prix, droits à bâtir et surfaces publiques, et autres ajustements permettant l'obtention de l'autorisation de construire et la mise en chantier ;
- en cas de déclassement de ZA, à densifier la zone à bâtir par voie de projet de loi de déclassement de surfaces équivalentes aux déclassements de la ZA, tout en pratiquant la concertation afin que les conventions soient rapidement signées et si possible avant déclassement.

Date de dépôt : 30 mars 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les plans directeurs cantonaux 2015 et 2030 ont pour conséquence le déclassement de 600 à 900 ha de terres agricoles. Actuellement, sur les plus de 12 500 ha de zone agricole, seuls 10 046 ha de surface sont effectivement cultivés comme surface agricole utile (SAU). Ces chiffres sont basés sur les déclarations des agriculteurs envoyées à la direction générale de l'agriculture.

Une partie de la surface agricole utile supplémentaire se trouve en France voisine : 1168 ha de SAU soit plus de 10% de la SAU genevoise.

Concernant les surfaces d'assolement (terres cultivables), il y avait 8405 ha de SDA, fin septembre 2012, auxquels s'ajoutent 59 ha de SDA en zone forêt. Le quota fédéral fixé par ordonnance est de 8400 ha et nous sommes donc près de passer sous ce quota fixé pour protéger les terres cultivables et assurer un support à la production de nourriture locale. Les conséquences de l'aménagement prévu par le plan directeur cantonal font qu'il resterait à l'horizon 2030 environ 7960 ha de SDA. On comprend aisément que, si tout ce qui est planifié est réalisé, ce sont les SDA qui seront le plus mises à contribution.

C'est évidemment ce qu'a compris également le Conseil fédéral qui presque deux ans après son adoption par le Grand Conseil n'a toujours pas accepté le plan directeur cantonal 2030 et a clairement signifié au Conseil d'Etat qu'il n'entrerait pas en matière sur la réduction du quota de SDA de 8400 ha.

Il y a donc une nécessité, et il reste donc une possibilité d'économiser le sol et de protéger des sols qui seraient sinon irrémédiablement perdus. Cette possibilité passe par l'optimisation des grandes surfaces déjà déclassées avant de procéder à de nouveaux déclassements et donc par le fait d'orienter l'aménagement du canton sur une échelle temporelle. C'est ce que propose cette motion et les amendements décrits ci-dessous, qui ont pour but de demander au Conseil d'Etat de donner la priorité à l'urbanisation des

périmètres déjà déclassés, donc de ne pas proposer de nouveaux grands projets de déclassements de zone agricole tant que les surfaces de zone agricole déjà déclassées n'ont pas fait l'objet de conventions liant les propriétaires définissant les prix, droits à bâtir et surfaces publiques, et d'autorisations de construire. Ceci permettrait d'assurer les buts de ces déclassements, à savoir la construction de logements, dans un temps plus court.

La construction de logements est une nécessité. Le plan directeur cantonal 2030 propose des directions vers lesquelles l'aménagement doit tendre. Il est probable que la zone agricole ne pourra être sanctuarisée.

Mais permettre le déclassé des zones agricoles sans qu'il y ait eu densification de ce qui est déjà disponible en zone à bâtir, c'est alors être sûr que la densification n'aura pas lieu dans les autres zones, avec toutes les conséquences négatives sur les ressources publiques, communales comme cantonales pour le financement des infrastructures publiques et des infrastructures de transports publics, avec toutes les conséquences négatives pour l'économie du sol. Cette motion enfin désire également instiller la concertation avant déclassé de façon à pouvoir réellement construire rapidement.

Cette motion demande finalement qu'il y ait une chronologie et que l'on agisse d'abord sur ce qui est disponible avant de s'attaquer à la zone agricole. Pour quelles raisons des déclassements seraient effectués alors que des surfaces vides sont disponibles, aussi bien en zone à bâtir qu'en zone industrielle. Cette motion n'est pas contradictoire avec la planification. Il faut anticiper et satisfaire les besoins avec ce qui est déjà déclassé. Avec les indices minimaux de densification instaurés avec la loi votée le 9 février 2014, il est possible de satisfaire les objectifs de la planification. Bien sûr, si cela ne suffit pas, il faudra se rendre à l'évidence et déclasser de la zone agricole. Mais la priorité est de prendre ce qui est déjà déclassé, donc disponible, et de le densifier.

Il faut valoriser ce qui est déjà déclassé pour ne pas détruire plus de sol qu'il ne le faut.

Par ailleurs, il y a 500 ha disponibles qui ne sont pas construits. C'est pourquoi, dans le cadre de cette motion, il est nécessaire de faire le recensement des surfaces déjà déclassées mais non bâties.

Enfin certains commissaires ont inlassablement répété que la volonté supposée des Verts, par l'intermédiaire de cette motion, était de bloquer la construction de logements à Genève.

Il ne suffit malheureusement pas de répéter un mensonge pour en faire une vérité.

Soyons clairs : les Verts n'ont jamais bloqué un logement.

Concernant les blocages, les 1200 logements des Grands Esserts à Veyrier ont été bloqués par le PLR, comme les 3000 logements des Communaux d'Ambilly à Thônex. Quant au déclassement des Cherpines, qui a été accepté contre l'avis des Verts, il n'y a toujours rien pour un gâchis de 62 ha de terre agricole, et il y aura peu en regard des densités choisies.

Pour les raisons exposées et suite aux débats de la commission, le commissaire Vert a présenté les amendements suivants, qui lui semblaient intégrer les remarques et demandes de modifications de la majorité des commissaires :

Suppression des invites 2 et 3 remplacées par les quatre nouvelles invites suivantes :

- à fournir la liste des terrains constructibles déjà déclassés mais qui ne sont pas construits et, si possible, fournir les raisons de cette absence de construction ;*
- à toiler la zone agricole par des mesures de modifications de zones afin de mettre en conformité les parcelles qui ne sont plus affectées à l'agriculture (mise en application de la motion 2069) ;*
- en amont des déclassements de zone agricole, à étudier la possibilité de mise en place de remembrement urbain afin de, notamment, procéder à des échanges de terrains hors du périmètre étudié ;*
- à procéder au déclassement des parcelles dites enclavées recensées.*

Ces nouvelles invites n'ont pas été acceptées par la majorité de la commission qui a préféré restée confite dans son déni de la réalité.

Ces amendements seront donc resoumis en séance plénière.

Nous vous serions reconnaissants, Mesdames et Messieurs les députés, de leur réserver un accueil favorable et de renvoyer cette motion ainsi amendée au Conseil d'Etat.