

Date de dépôt : 10 janvier 2017

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Francisco Valentin, Florian Gander, Ronald Zacharias, Danièle Magnin, Thierry Cerutti, Jean-François Girardet, Françoise Sapin, Henry Rappaz pour donner un coup d'accélérateur à la modification des limites de zones le long de l'avenue Louis-Casaï

Rapport de majorité de M. André Pfeffer (page 1)

Rapport de première minorité de M. Christian Dandrès (page 18)

Rapport de seconde minorité de M. François Lefort (page 22)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a examiné la motion 2350 lors de la séance du 9 novembre 2016 sous la présidence de M^{me} Beatriz de Candolle.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Jérôme Bouchet que je remercie au nom de la commission pour son excellent travail.

Cette motion, contraignante pour le Conseil d'Etat, a été approuvée et votée par la majorité de la Commission d'aménagement.

En cas d'acceptation, le PL 10842 sera modifié de la manière suivante :

- A. Déclassement en zone ordinaire 3 (ZO3) la partie le long de l'avenue Louis-Casaï (selon schéma inclus dans la M 2350).**

B. Maintien en zone ordinaire 5 (zone villas) pour le reste du périmètre (idem).

Les motivations des auteurs de la motion sont :

- Le non-respect du plan communal de Vernier et des garanties données par le canton à la commune en 1998 (pour un déclassement uniquement de la partie le long de l'avenue Louis-Casaï).
- L'acceptation par les propriétaires qui bordent l'avenue Louis-Casaï d'une densification très rapide de leurs parcelles et d'un déclassement en zone ordinaire.
- Le refus de tout déclassement exprimé par les propriétaires du reste du périmètre (PL 10843-B).
- Les 130 oppositions provenant majoritairement des propriétaires qui bordent le chemin des Corbillettes et bloqueraient pour de longues années le développement de tout le périmètre.

Pourquoi déclasser en zone ordinaire la partie le long de l'avenue Louis-Casaï ?

Depuis de nombreuses années, les zones qui ont été créées pour construire des logements l'ont quasi exclusivement été sous le régime de la zone de développement. En procédant ainsi, l'Etat contrôle la quasi-totalité du processus. Il contrôle tous les prix (tant d'acquisition des biens fonds, que de construction, de location et de vente). Cela pose problème, notamment quant au prix du terrain et des villas qui sont restreints par les directives administratives du DALE. Ainsi, le propriétaire dont le terrain est déclassé en zone de développement ne sait pas où loger sa famille ailleurs. Le prix offert pour sa maison ne lui permet pas d'en retrouver une autre à des conditions équivalentes.

L'Etat décide également, dans le cadre de la loi, des types de logements, les quotas des logements sociaux, ceci par le biais de la LGZD, de son règlement d'application et des pratiques qui y sont liées.

Cette « économie planifiée » est d'une lourdeur exceptionnelle, génère une multitude de contraintes, favorise la multiplication de typologies identiques et moroses et ralentit la construction comme nulle part ailleurs en Suisse.

L'emplacement de ce périmètre (le long de l'avenue Louis-Casaï) est idéal... pour un déclassement en zone ordinaire.

Les loyers et/ou les prix PPE des appartements devraient être similaires aux prix contrôlés et pratiqués en zone de développement.

Les buts de la motion consistent à :

- Libérer la zone proposée des contraintes étatiques (prix, préemption, limite des droits de propriété...) pour rendre plus rapide le démarrage des constructions.
- Faciliter et accélérer ainsi la construction sur la zone déclassée.
- Libéraliser l'acte de construire en proposant plus d'alternatives aux constructeurs et aux propriétaires des parcelles.
- Favoriser le dialogue et la véritable concertation entre les propriétaires et les promoteurs en dehors des contraintes fixées par l'Etat (rigidités et contraintes des zones de développement).

Dans ce contexte, les motionnaires estiment raisonnable de pouvoir ramener la réalisation effective de bâtiments entre 3 à 5 ans au lieu de devoir souvent attendre deux décennies.

La majorité de la commission opte pour une position pragmatique et raisonnable : permettre le démarrage très rapide de la bande de terrain à déclasser le long de l'avenue Louis-Casaï plutôt que ne rien voir être construit pour des décennies en raison des oppositions et des lourdeurs administratives.

La nouvelle mise à l'enquête publique que nécessite la motion ne devrait pas obérer le délai estimé (une telle enquête pourrait prendre 4 mois – voir PL 11839 relatif aux délais pour les procédures d'aménagement).

La minorité a exposé une série de craintes auxquelles il s'agit de répondre.

Il est important de rappeler que les procédures inhérentes à la zone ordinaire permettent également une bonne prévision et planification du développement de futur quartier.

1. Le PLQ (plan localisé de quartier) peut être exigé par le Conseil d'Etat. Le PLQ ZO est identique à celui du PLQ ZD (art. 3 LExt et l'art. 16 al. 1 LCI permettent de soumettre une autorisation de construire à l'adoption préalable d'un PLQ).
2. Si le Conseil d'Etat jugeait le PLQ inutile (ex. : réception des garanties suffisantes pour les équipements), la procédure pour la construction serait accélérée d'environ 2 ans.
3. Le Grand Conseil peut fixer dans la loi modifiant les limites de zones l'affectation des immeubles à construire (immeubles locatifs, commerciaux ou autres). Il reprend ainsi en partie le contrôle et la maîtrise de l'aménagement du territoire.

4. Le prix du foncier sera libre. Les tarifs plancher LGZD ne s'appliquent pas. Compte tenu de la tendance actuelle du marché immobilier à la baisse, de l'emplacement / région et d'une réduction des contraintes fixées par la LGZD, il est fort probable que les prix des locations et des prix de vente seront similaires à ceux qui sont imposés par la ZD.
5. L'indice de densité sera au minimum celui imposé par le plan directeur cantonal 2030 qui prévoit des densités minimales selon les périmètres (Plan directeur cantonal 2030, page 53).
6. Les cessions pour les équipements publics sont prévues (art. 3 al. 1 LExt). Une cession gratuite nécessite un accord des propriétaires concernés Les éventuelles expropriations indispensables sont possibles (art. 3, al. 1 LExt).
7. La possibilité de prélever des taxes d'équipement existe (LExt) ; toutefois et, ce qui est l'usage dans certains autres cantons suisses, il est fréquent d'établir une convention entre la commune et les propriétaires.
8. La possibilité de favoriser l'accession à une propriété pleine à la classe moyenne, classe qui a fortement été désavantagée ces dernières décennies.
9. La possibilité à la commune d'accueillir de nouveaux contribuables et de maintenir des finances saine et pérennes.
10. La construction en zone de développement a un coût. Genève y consacre plus de 85 millions de francs en subvention et le DALE comporte 2 fois plus de fonctionnaires que le département équivalent à Zurich. En gros... Genève investit pour sa « politique de logements sociaux » un montant presque... aussi important... que le coût de construction des logements sociaux !
Dans un contexte budgétaire aussi difficile, il est urgent de repenser le concept. L'alternative que constitue la zone ordinaire permet de simplifier les procédures, diminuer les coûts de la construction et de donner plus d'autonomie aux acteurs du marché de l'immobilier.
11. Les zones de développement existent uniquement à Genève. Aucun autre canton suisse n'applique des procédures aussi lourdes et contraignantes.
12. L'acceptation de cette motion ne mettra pas la validité du plan directeur cantonal 2030 en question. Au contraire, celui-ci a été accepté avec des réserves « limitant le développement du canton aux projets prévus à l'horizon 2023 » ! En appliquant pour nos périmètres en développement les densités « minimales », il est fort probablement que les projets prévus « au-delà 2023 » seront définitivement supprimés !

13. Le « probable report » du périmètre le long du chemin des Corbillettes est à relativiser ! D'ici mi-2018, l'objectif du DALE est d'avoir 2 000 000 m² (2 millions) de terrains déclassés, soit, en appliquant un calcul de densité minimaliste, l'équivalent d'environ 26 000 logements.

A titre d'exemple théorique : si Genève appliquait un calcul de densité de 3 (comme les constructions « Braillard », logements très recherchés et appréciés) et construisait des logements d'une surface moyenne de 60 m² (40% des ménages genevois sont composés d'une personne), les 2 millions de mètres carrés de terrains déclassés permettraient d'y construire 100 000 logements (besoin pour environ 200 000 personnes) !

14. Les besoins pour les logements sociaux et les « personnes pour qui construire » doivent être mieux ciblés !

Première illustration : l'office financier du logement reçoit annuellement environ 1500 demandes « urgentes + précaires » et... a environ, chaque année, 1500 à 1800 de logements sociaux libres et disponibles provenant de la rotation du parc locatif social existant.

Seconde illustration : la commune de Puplinge a réalisé cinquante LUP en 2016. Elle a mis plusieurs mois pour louer les appartements de 5 pièces.

Troisième illustration : Il est fréquent de devoir mener de nombreuses visites pour la location de certains types de logements sociaux. Les critères tels que la typologie de l'appartement, la taille des chambres, l'emplacement, etc. semblent être déterminant pour de nombreux candidats pour nos logements sociaux !

Les craintes des opposants à cette motion sont infondées !

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la pesée des intérêts est largement en faveur de la zone ordinaire.

Maintien du périmètre situé le long du chemin des Corbillettes en zone villas

Le maintien temporaire en l'état de ce périmètre est proposé pour les raisons suivantes :

- Vernier est l'une des communes qui a le plus contribué à la construction de logements sociaux (Lignon, Les Avanchets, Les Libellules, etc.).
- A proximité immédiat de ce secteur, il existe 3 autres grands projets, notamment celui de l'Etang.
- Vernier doit pouvoir conserver « des » zones villas pour des raisons fiscales, pour maintenir la mixité sociale en offrant des logements

adéquats aux cadres supérieurs, notamment ceux des organisations internationales voisines.

- Vernier doit conserver des zones de verdure et de forte biodiversité.
- De nombreuses villas récemment construites (et donc admises par l'Etat) existent dans la zone concernée.
- Les propriétaires concernés s'opposent à ce déclassement ! Comme il est relevé dans le rapport PL 10843-B « ils seraient cependant soulagés de voir qu'avec la zone ordinaire, s'il y avait expropriation, leur 2^e pilier ne fonderait pas, à l'avantage d'autres citoyens, qui viendraient habiter avec l'aide de l'Etat sur leur propriété » (audition du 18.6. 2014).
- En l'état et, avec l'opposition à ce déclassement en zone de développement de la quasi-totalité des propriétaires, ce projet serait vraisemblablement bloqué pour 15 à 20 ans !

La majorité de la Commission d'aménagement favoriserait pour le périmètre le long du chemin des Corbillettes, s'il devait y avoir un déclassement, un projet moins étatique et plus en phase avec le souhait des propriétaires concernés.

Le déclassement le long de l'avenue Louis-Casaï, périmètre relativement restreint, en zone ordinaire est une opportunité à saisir. Dans un canton dont la législation reste la plus compliquée de Suisse et dont l'efficacité est discutable, cette modification en zone ordinaire permettra de lancer un projet dans un cadre clair, plus souple et moins contraignant.

Ce périmètre s'y prête tout particulièrement pour ce déclassement en zone ordinaire, ce qui sera une véritable « première » ! La réalisation de ces appartements dans un délai beaucoup plus rapide et à des prix raisonnables sera très appréciée.

L'analyse « in fine » de la réalisation effective du projet pourra servir de laboratoire et, si nécessaire, aux changements à apporter à notre législation actuelle.

Cette motion avait été discutée lors de nombreuses séances. Toutefois, elle a été traitée officiellement uniquement le 9.11.2016.

Extrait d'une partie du PV de la séance du 9.11.2016 :

La présidente rappelle qu'ils ont déjà commencé à traiter cette motion il y a 3 semaines.

Un représentant du MCG mentionne que la gauche et les Verts n'ont pas voulu débattre sur cette motion. Il indique qu'il aimerait entendre leurs arguments.

Un représentant S répond qu'ils ont les mêmes arguments depuis 3 ans. Il précise que cette motion pose les mêmes problèmes que la proposition de l'UDC demandant à déclasser la moitié du périmètre en zone de développement, tout en y ajoutant les problèmes de la zone ordinaire. Il explique qu'avec cette proposition, ils seront certains de ne plus construire de logements.

Le représentant Ve relève qu'il a été question de faire de cette motion une motion de commission. Il précise que cela n'a pas été le cas. Il ajoute qu'ils ont également discuté sur le fond de cette motion. Il mentionne que les conséquences de cette dernière sont pires que les amendements de M^{me} Meissner, car elle aurait pour effets de supprimer l'intégralité du projet et tout sera alors bloqué.

Un représentant MCG demande au département combien il y a eu d'oppositions sur ce projet de déclassement. Il aimerait savoir si le projet va être bloqué pour les 20 prochaines années, ou s'il y a la possibilité de trouver un compromis qui conviendrait à toutes les associations et les indépendants qui n'ont pas envie d'être spoliés ou expropriés.

M. Hodgers répond que le dossier a été déposé en 2011 et que les oppositions ont varié depuis. Il ajoute que cette vision est de faire uniquement des modifications de zone qui conviennent à tout le monde, le département ne pourra plus appliquer le plan directeur cantonal et la crise du logement continuera. Il précise qu'ils n'ont jamais spolié ni exproprié personne.

Il continue en disant que la zone ordinaire n'aura pas d'effet sur les prix des transactions, car la valeur de ces biens sur le marché est en dessous des barèmes de l'office du logement et du plafond prévu par la loi.

Il explique que le département est prêt à partir sur les PLQ et qu'il y a un promoteur intéressé par un secteur. Il précise qu'il est ouvert à la négociation avec les communes, afin de commencer l'aménagement sur les secteurs évoqués dans la motion. Il ajoute qu'il est possible de prévoir 5 à 6 PLQ pour la réalisation de cette zone, afin d'avoir différentes échéances dans le temps. Il dit qu'en revanche, il n'est pas possible d'effriter le plan directeur cantonal qui a été validé par le Conseil fédéral ; il faut alors être cohérent avec cet outil de planification. Il mentionne que cette motion oblige à renoncer à une partie du plan directeur cantonal ; du moins, cela sera l'interprétation que Berne en fera.

Il déclare qu'il y a eu 130 oppositions dans le périmètre, ce qui est normal. Il précise que ce n'est pas un périmètre dans lequel ils peuvent construire vite ; s'il est réduit d'emblée, ils ne construiront jamais.

Il propose alors de déclasser l'entier du périmètre tel que prévu dans le projet de loi, afin d'être en conformité avec le plan directeur ; en contrepartie, il s'engage à signer un déroulé de PLQ, dans le but de commencer les travaux par les secteurs mentionnés dans la motion.

Il explique que s'ils font une zone ordinaire sur ce secteur, il n'y aura plus contrôle. Il précise qu'il n'y aura pas de densité minimale et que ça laisse la porte ouverte pour faire autre chose que du logement. Il mentionne qu'il sera alors possible d'avoir des hôtels, surtout en vue de la proximité avec l'aéroport.

Il termine en disant qu'il n'est pas favorable à la méthode préconisée par la motion, mais qu'il est ouvert à la négociation.

Un représentant UDC relève qu'un représentant S a dit que les prix des loyers seraient plus élevés en zone ordinaire. Il mentionne que ce secteur se situe au bord de l'avenue Louis-Casaï, qui est une route très fréquentée. Il affirme alors que cette zone n'est pas propice aux appartements hors de prix. Il demande alors quels sont les éléments qui permettent d'affirmer que les prix seront élevés s'ils déclassent en zone ordinaire.

M. Hodgers répond qu'aucun élément ne permet d'affirmer que les prix seront plus chers en zone ordinaire. En revanche, il affirme qu'aucun contrôle de l'Etat ou de la commune n'est possible sur ce type de zone. Il continue en disant que les parcelles couteront le même prix à l'achat, que le périmètre soit déclassé en zone ordinaire ou de développement ; il n'y a alors aucune modification de la situation des « petits propriétaires ». En revanche, il explique qu'une fois que les promoteurs auront acheté les terrains, ils pourront faire ce qu'ils veulent (hôtels, lofts, etc.). Il relève que seul le marché régulera les constructions ; à Genève, ce dernier produit des biens uniquement pour la population aisée. Il admet qu'il est possible d'avoir des prix corrects en zone ordinaire, mais rien n'est garanti.

Il déclare que la vision du Conseil d'Etat est d'avoir un contrôle minimum sur le marché immobilier, tant que la crise du logement est présente.

Un représentant UDC pense que la crise du logement est gonflée artificiellement et qu'elle n'est pas forcément si intense que prétendue. Il affirme ensuite qu'il est bien d'avoir également de la zone ordinaire, afin d'avoir du marché libre à Genève.

M. Hodgers indique que la réponse de l'Etat de Genève depuis une dizaine d'années est d'introduire une part de plus en plus importante de PPE dans les zones de développement. Il explique qu'avant, la zone de développement comportait 2/3 de logements sociaux et 1/3 de locatifs. Il continue en disant que depuis 10 ans, avec l'accord sur le logement, il y a un équilibre entre le PPE, le loyer libre, le loyer coopératif, l'habitation mixte et les HBM dans la zone de développement ; cette zone sert alors tout le monde, alors que la zone ordinaire sert uniquement les personnes les plus aisées. Il déclare que la zone de développement doit pouvoir être souple et s'adapter aux différents quartiers ; par exemple, à Vernier, il faudrait une considération plus forte sur la PPE. Il termine en rappelant que la zone ordinaire ne sert que les clients les plus solvables.

Un représentant UDC mentionne qu'il n'est pas contre la zone de développement, mais qu'il ne faut pas utiliser exclusivement cette dernière ; la zone ordinaire est également nécessaire.

Il cite deux situations qui montrent l'avantage des zones ordinaires :

- En zone de développement, le prix de revient des bâtiments est déterminé et les bâtiments de standing différent sont faits de manière uniforme. En zone ordinaire, il est possible d'avoir toutes sortes de constructions, ce qui est positif pour Genève.
- En zone ordinaire, l'Etat n'a pas de regards sur le marché. Il déclare que c'est pareil en zone de développement. Pour justifier ses dires, il indique qu'il est allé voir le Conseil d'Etat, afin d'avoir un tableau des types de logements qui pourraient être mis en place à Vernier, ainsi que leur nombre. Il mentionne qu'il n'a reçu aucune information. Il ajoute qu'il est alors difficile pour une commune comme Vernier de savoir de quelle manière vont arriver les logements sur le marché, malgré le fait que ce secteur soit déclassé en zone de développement.

Il cite ensuite l'exemple de la commune de Puplinge qui a construit 50 LUP ayant été repris dans le cadre de la fondation. Il relève que la commune a beaucoup de difficultés à trouver des locataires, surtout pour les grands LUP ; les critères font qu'il y a peu de candidats éligibles. Il explique que la commune de Vernier pourrait se trouver dans la même situation si une multitude de constructions arrivent sur le marché en même temps. Il précise que, lorsque les constructions sont gérées par des privés, il y a une plus grande sensibilité accordée aux besoins du marché. Il mentionne que, s'ils construisent exclusivement des zones de développement, il y aura que le cadre administratif qui fixera les règles ; il trouve cela malsain.

Il termine en disant que ce périmètre serait parfait pour faire un test de zone ordinaire.

M. Hodgers relève que le débat porte essentiellement sur le prix et la typologie des logements. Il rappelle que, selon l'article 4A de la loi sur la zone de développement, il faut faire 15% de LUP et 15% de HM (appartements locatifs pour la classe moyenne). Il affirme que les 50% restants sont libres et qu'il est faux d'associer la zone de développement aux logements sociaux. Il explique qu'il est tout à fait possible de faire 50% de PPE dans cette dernière.

Il continue en disant que la forme actuelle de la zone de développement ne permet pas de l'alterner avec la zone ordinaire, car il n'y aurait pas assez de mixité de logement ; en effet, dans la zone ordinaire il n'y a pas de logements sociaux et dans la zone de développement il y en a peu. Il déclare que pour avoir cette alternance d'affectation, il faudrait revenir à la zone de développement de 2007 qui ne prévoyait que des logements sociaux. Cela permettrait d'avoir un équilibre entre les différents logements. Il ajoute que cette solution n'est pas intéressante, car le but est d'avoir une mixité sociale à Genève ; il ne faut pas avoir des quartiers de riches et des quartiers de pauvres.

Il relève également que, s'ils font cette exception pour le périmètre de la commune de Vernier, les autres communes concernées par le plan directeur cantonal vont également demander à être traitées de la même manière. Il ajoute que, s'ils ouvrent cette brèche, il ne sait pas comment ils pourront la boucher. Il mentionne qu'il serait préférable de travailler sur la zone de développement, afin de la faire évoluer. Ainsi, l'égalité de traitement entre les communes serait respectée.

Il ajoute qu'en zone ordinaire, les communes ne peuvent pas prélever de taxes d'équipement. Il précise que ces coûts sont d'environ une dizaine de millions ; en zone de développement, les 3/4 sont financés par les promoteurs, alors qu'en zone ordinaire, les 3/4 sont supportés par les communes.

Il poursuit en disant que dans ces grands périmètres de développement, il faut avoir une certaine unité afin d'éviter les patchworks, comme notamment un immeuble de 10 étages à côté d'une villa.

Il explique ensuite qu'avec la zone ordinaire, il n'est pas possible de lever les servitudes croisées ; ainsi, un propriétaire peut s'opposer et bloquer tout le projet.

Il mentionne alors qu'avec la zone ordinaire, tous ces outils d'aménagement deviennent inopérants. Il relève qu'il y a beaucoup d'effets collatéraux négatifs pour uniquement valoriser les propriétés des petits

propriétaires. De plus, dans ce secteur, il affirme que cela ne changerait même pas ce point, car le prix des propriétés ne dépasse pas les plafonds.

Il indique que, si cette motion est votée, toutes les communes vont bloquer leurs projets, afin de ne pas avoir de zone de développement. Il répète qu'il est d'accord de prendre en considération les revendications de la commune de Vernier et de signer une convention prévoyant quels périmètres seront développés en premier. Il mentionne que cette façon de faire permettrait de répondre aux attentes de la Confédération. Il ajoute qu'avec la zone de développement, la commune peut prélever la taxe d'équipement et intervenir au moment de l'élaboration du PLQ. Il explique qu'en zone ordinaire, il n'y a pas de PLQ prévoyant des espaces communaux ; toutes les parcelles sont entièrement construites. Il relève que les zones ordinaires conviennent lorsqu'il s'agit de faire des modifications dans une zone qui est déjà urbanisée, car le domaine public et les équipements sont déjà présents. Il rappelle qu'aux Corbillettes, tout est à refaire. Il admet que si les propriétaires souhaitent faire des espaces communaux, c'est possible ; le problème est qu'ils ne connaissent pas les intentions de ces derniers. Il termine en disant qu'il y a également la possibilité de faire évoluer la zone de développement.

Un représentant UDC mentionne qu'il a entendu qu'il était possible de faire des PLQ, de prélever une taxe d'équipement et de lever des servitudes croisées en zone ordinaire. Il demande si le département peut faire un tableau de la commune de Vernier contenant les lois de déclassement de zones en cours, celles qui ont déjà été votées, les PLQ, les catégories de logement et le nombre d'habitations prévues.

M. Hodgers répond qu'ils ont toutes ces informations et qu'il suffit de les demander. Il ajoute qu'il est possible d'utiliser ces différents outils dans la zone ordinaire, mais qu'ils ne sont pas obligatoires. Il demande alors qui décide d'utiliser ces outils ou non. Il répond que ce n'est pas clair pour eux. Il termine en disant que cela ne sert à rien de faire une zone ordinaire, pour ensuite y imposer tous les outils de la zone de développement.

Un représentant UDC mentionne que Genève est le seul canton à avoir une zone de développement.

M. Hodgers répond que Genève n'a pas les mêmes contraintes que les autres cantons. Il explique que les Genevois sont avant-gardistes en matière d'aménagement et que c'est pour cette raison qu'il n'y a pas eu de problèmes lors de l'adoption de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Il ajoute que tous les autres cantons s'inspirent de Genève qui est le bon élève.

Il passe la parole à M. Pauli pour les questions relatives à la possibilité légale d'imposer des PLQ, des taxes d'équipement et la levée des servitudes croisées en zone ordinaire.

M. Pauli explique que le système permettant le prélèvement des taxes d'équipement se trouve dans la LExt. Il précise que ce système n'a pas été appliqué depuis 50 ans, car il est obsolète. Il continue en disant qu'il faut créer des commissions pour déterminer la plus-value obtenue grâce au déclassement en zone ordinaire pour chaque terrain ; il faut alors un collège de 3 experts pour chaque parcelle. Il en tire la conséquence que cette méthode est impraticable.

Au niveau des PLQ, il relève qu'il est possible d'en faire, mais que la procédure est compliquée :

- pour chaque autorisation, il faut faire un refus conservatoire ;
- ensuite, il faut présenter un projet de PLQ dans l'année ;
- Il faut attendre que les processus de concertation soient terminés ;
- Et, enfin, ils ont 2 ans pour l'adopter.

Au niveau de la levée des servitudes, il mentionne que la LExt n'impose par la construction de LUP. Pour appliquer la loi Giromini permettant la levée des servitudes croisées, il faut que le déclassement prévoie des LUP. En zone ordinaire, il faudrait alors que les propriétaires veuillent faire ce type de logements. Il ajoute qu'ils ont la possibilité de faire une loi *ad hoc* pour lever les servitudes, mais qu'il n'est pas sûr qu'elle fonctionne sans la construction de LUP.

M. Hodgers précise que, lorsque le département analyse une situation juridique, les tribunaux lui donnent presque toujours raison. Il ajoute que le Conseil d'Etat n'exhumerait pas une loi datant de 50 ans.

Un représentant UDC demande que le tableau qu'il a demandé lui soit transmis.

M. Hodgers indique qu'il lui transmettra le plan de législature contenant les PLQ. Il précise qu'il appartient aux privés de déposer les demandes d'autorisations.

Un représentant S relève que la motion contient un plan détaillé qui englobe certaines parcelles et créant ainsi des dents creuses. Il demande comment ils ont fait pour sélectionner ces parcelles ; ont-ils fait une analyse détaillée et discuté avec l'association de M^{me} Jobin.

Un représentant MCG répond que la projection et le plan ne sont pas millimétrés. Il ajoute qu'ils ont regardé avec quels propriétaires il semblait possible de négocier. Il rappelle que c'est une motion globale qui est sujette à

amendements. Il remercie le département qui a employé le terme de négociation, car c'était le but de la motion.

Il précise que dans l'exposé des motifs, ils ont favorisé une zone de déclassement possible, tout en gardant l'image directrice. Dès lors, il n'est pas question de remettre en cause le plan directeur cantonal. Il indique que le but était simplement de commencer à avancer. Il termine en disant que cette zone a été estimée grâce aux propos de l'association Pic-Vert et de l'amendement de M^{me} Meissner.

Un représentant S demande au département s'il peut rappeler pourquoi ce projet de loi a été gelé pendant des mois. Il rappelle que c'est dû au fait que le département souhaitait avoir des discussions pour trouver d'autres terrains pour tester la zone ordinaire. Il demande pourquoi ça n'a pas marché.

M. Hodgers répond qu'au début de sa législature, il est entré en matière pour tester la zone ordinaire sur des périmètres plus simples que celui des Corbillettes. Il précise que l'accord de la commune était une condition nécessaire. Il continue en disant que le département a entrepris des démarches et a sollicité 3 communes (Chêne-Bourg, Grand-Saconnex et Onex). Il explique que ces 3 communes n'ont pas voulu entrer en matière sur la zone ordinaire, car elles ne voulaient pas perdre la maîtrise de l'aménagement ; en effet, la zone ordinaire ne garantit l'adoption d'un PLQ et le prélèvement d'une taxe d'équipement. Il indique qu'ils ont alors décidé d'abandonner le test. Il termine en disant qu'après l'acceptation de la loi Longchamp, l'utilisation de la zone ordinaire serait perçue comme un moyen de contourner cette loi qui s'applique uniquement en zone de développement ; dans cette hypothèse, les contrôles sur le prix des PPE ne seraient pas possibles.

Un représentant S relève que ces communes sont dirigées par des personnes de droite et qu'elles ont pensé que la zone ordinaire n'était pas praticable. Il déclare qu'il faut aller de l'avant et voter ce déclassement. Il précise que la motion ne prévoit pas vraiment un déclassement, car seulement 1/3 du périmètre du projet de loi est déclassé ; de plus, elle prévoit un déclassement en zone ordinaire plutôt qu'en zone de développement.

Un représentant PLR ne souhaite pas revenir sur les possibilités de faire un PLQ ou de lever les servitudes croisées. En revanche, il mentionne que le FIDU est un outil qui n'est pas obsolète et qui s'applique. Il remercie ensuite M. Pfeffer d'avoir informé la commission de la possibilité d'instaurer une taxe d'équipement en zone ordinaire.

Il demande ensuite au Conseil d'Etat s'ils sont en face d'un principe ou d'une exception, car cela fait 4 ans qu'ils demandent la mise en place des

mesures d'accompagnement prévues dans le plan directeur cantonal. Il précise que ces mesures sont uniquement mentionnées et qu'elles ne sont pas définies. Il indique qu'il y a des mesures d'accompagnement pour les propriétaires de villas habitées. Il rappelle que ces mesures ont été obtenues grâce à une motion du PLR prévoyant la possibilité d'échange d'appartement. Il affirme qu'elles ne sont pas suffisantes, car elles ne permettent pas le déblocage des toutes les situations. Il dit qu'ils n'enverront pas les camions droits dans les quartiers, car ils ne sont pas en Chine et ne peuvent pas procéder de la sorte. Des solutions doivent être trouvées. Il ajoute qu'ils ont apporté des solutions complémentaires à celles du remplacement, comme notamment celle de la fiscalité. Il précise que la Conseil d'Etat n'a pas encore voulu entrer en matière ; peut-être qu'au bout de 4 ans, il aura changé d'avis.

Il continue en disant qu'il ne faut pas passer sous silence l'article 4A LGZD, car le Conseil d'Etat a prévu de le modifier dans son rapport divers. Cette modification change de manière large les proportions de logements à construire dans la zone de développement, entraînant une restriction de la PPE sur ces périmètres. Il affirme que ces questions sont importantes, car il n'y a aucune politique du logement qui est en accord avec la vision du PLR.

M. Hodgers relève que le PLR est alors prêt à renoncer au plan directeur cantonal qu'il a voté et ainsi à créer un déséquilibre institutionnel. Il ajoute que la question des mécanismes d'indemnisation en zone de développement est ouverte de manière permanente. Après, il y a différentes manières d'avancer, la manière partenariale ou la prise d'otage de certains périmètres en attente de déclassement. Il rappelle que cela fait 5 ans que la Conseil d'Etat a déposé ce projet de loi devant le Grand Conseil et 15 ans qu'il travaille dessus. Il précise que si le Grand Conseil ne souhaite pas construire, le Conseil d'Etat ne peut qu'en prendre acte. Il termine en disant que cette politique ne fait également pas partie du programme PLR.

Un représentant MCG demande si le département peut fournir à la commission le nombre de m² à Genève qui sont prêts à être construits et où rien n'a été fait.

M. Hodgers demande s'il veut les m² des PLQ en force ou en cours.

Un représentant MCG souhaite les m² de toutes les zones qui sont prêtes à être construites.

M. Hodgers précise que la zone de développement permet de solliciter les propriétaires à construire lorsque les PLQ sont en force depuis 5 ans. Il mentionne qu'ils ont alors une comptabilité très précise des m² des

5 dernières années. Il demande alors s'il souhaite ces chiffres-là, ou ceux des PLQ adoptés.

Un représentant MCG souhaiterait avoir des chiffres qui remontent plus loin que 5 ans, car ce n'est pas une problématique nouvelle. Il rappelle que c'est uniquement une motion et que pour le moment, le principe de la négociation lui convient parfaitement.

La présidente demande si la commission souhaite voter la motion aujourd'hui, puisque des documents ont été demandés.

Un représentant S indique qu'il est possible de voter cette motion, car les documents ne sont pas indispensables à la prise de position.

La présidente soumet au vote la motion M 2350 :

Pour : 9 (3 MCG, 2 UDC, 3 PLR, 1 PDC)

Contre : 4 (1 Ve, 2 S, 1 EAG)

Abstention : –

La motion 2350 est acceptée.

Pour ces raisons, la majorité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'approuver cette motion.

Proposition de motion (2350)

pour donner un coup d'accélérateur à la modification des limites de zones le long de l'avenue Louis-Casaï

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

- le projet de loi 10843 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes) ;
- le plan n° 29172A-540 dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire, modifié le 16 septembre 2010, modifiant les limites de zones sur le territoire de la Commune de Vernier ;
- la conformité aux planifications directrices cantonales et communales ;
- la détermination de la commune de Vernier ;
- la spécificité du périmètre totalement construit sous forme de maisons individuelles occupées soit par leurs propriétaires soit par des locataires ;
- l'opposition déterminée des habitants et des propriétaires ;
- la volonté de quelques propriétaires qui bordent l'avenue Louis-Casaï de rapidement développer des projets de construction conformes à l'image directrice proposée par le département ;
- les difficultés rencontrées par le département pour proposer des mesures d'accompagnement suffisantes en faveur des habitants et des propriétaires visés, soit, notamment, des conditions d'échange entre les parcelles et des appartements à bâtir plus souples, des propositions concrètes d'échange possible avec d'autres parcelles sises en zone villas et non visées par de futurs déclassements ou encore des incitations fiscales ;
- la possibilité de procéder rapidement à une modification de zones pour le périmètre dans lequel certains propriétaires souhaitent adhérer au développement prévu et de réserver, pour un temps ultérieur, la modification de zones envisagée sur le solde du périmètre du plan n° 29172A-540 pour permettre que les obstacles ci-dessus évoqués puissent être discutés et trouvent des solutions acceptables pour tous,

Date de dépôt : 10 janvier 2017

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Grand Conseil est saisi pour la troisième fois depuis juin 2013 d'un rapport concernant la modification des limites de zones dans le secteur dit des « Corbilletes ».

Bientôt quatre années ont été perdues dans la réalisation de ce nouveau quartier. Cet échec, résultat d'un coup de force politique, n'a pas qu'une portée symbolique puisqu'il sonne le glas d'un projet de construction qui compte parmi les plus importantes densifications de la zone villas. Plus de la moitié de la production annuelle de logements du canton pourrait être réalisée dans ce secteur composé de près de 140 parcelles situées à proximité d'importantes infrastructures commerciales et de transports.

Le débat politique sur le périmètre des « Corbilletes » a été l'occasion d'un changement radical de ligne politique du PLR en matière d'aménagement. Ce dernier a fait sienne la doxa de l'UDC et du MCG. L'unité politique s'est faite autour d'un amendement au projet de loi 10843 déposé conjointement par MM. Thierry Cerutti (MCG), Benoît Genecand (PLR) et Eric Stauffer (anciennement MCG), lors de la session du Grand Conseil du 23 janvier 2015.

Les principes de feu le Parti radical-démocratique (PRD), en matière d'aménagement, ont vécu au sein du PLR. Ce parti (PRD) était à l'initiative des principaux instruments d'aménagement et de ceux destinés à lutter contre la spéculation foncière. La loi générale sur les zones de développement, le cœur de l'action de l'Etat radical, a été délaissée au profit du « libre » marché dont la main n'a jamais été aussi invisible qu'en matière immobilière.

L'UDC et le MCG combattent depuis toujours le développement du canton et s'opposent aux politiques destinées à la réalisation de quartiers denses et cohérents, ainsi qu'à lutter contre la spéculation. Ces deux partis ont refusé le plan directeur cantonal 2030 pour préserver la zone villas et faire loi des intérêts pécuniaires des propriétaires de villas. Jusqu'à

l'amendement du 23 janvier 2015 du député Benoît Genecand (anciennement libéral), le PLR soutenait majoritairement les déclassements proposés par le Conseil d'Etat en zone de développement. L'intérêt pratique des promoteurs n'était sans doute pas étranger à cette ligne, dans la mesure où ces derniers, sans la zone de développement, sont confrontés à d'importantes difficultés. La zone de développement est en quelques sortes la boîte à outils du promoteur et des collectivités publiques chargées de la réalisation des nouveaux quartiers. Pour sortir de l'impasse et d'un urbanisme chaotique, les acteurs de l'aménagement peuvent en effet se servir des instruments du plan et des incitatifs destinés à convaincre les propriétaires de coopérer.

La volte-face du PLR aura un coût important pour la politique du logement. Si le projet de loi 10843 était modifié dans le sens préconisé par la motion 2350, le Grand Conseil se rendrait coupable d'un gaspillage insensé de terrain puisque le secteur initialement prévu par le Conseil d'Etat serait amputé de moitié. Aussi, même en respectant les densités minimales prévues pour la zone de développement, 1000 logements passeraient à la trappe. Par ailleurs, rien ne garantirait que les bâtiments réalisés serviraient à la construction de logements. La zone 3 est aussi destinée à la construction de surfaces commerciales et de bureaux. Le périmètre des « Corbillettes » étant situé à proximité de l'aéroport, ce risque n'est pas à négliger. Benoît Genecand avait d'ailleurs pris l'argument au sérieux. Il avait rétorqué à ce propos que le marché des locaux commerciaux et des bureaux n'était plus aussi intéressant pour les investisseurs qu'il avait pu l'être dans la première décennie des années 2000. Loin de rassurer, cet argument ajoute à la crainte de voir apparaître des bureaux en surnombre, celle que les propriétaires maintiennent le statu quo dans ce périmètre, en attendant patiemment une nouvelle flambée des prix et des loyers. Il s'agirait d'une spéculation, au sens premier du terme, que la collectivité ne serait plus à même de combattre si le périmètre était soumis au régime de la zone ordinaire.

Avec ce retournement politique, le PLR donne en outre un signal fort aux propriétaires de villas qui souhaitent s'opposer coûte que coûte à la densification de leur quartier. Pour combattre le projet de loi 10843, les propriétaires des parcelles concernées se sont organisés au sein d'un groupe d'intérêt. Ils se sont montrés très actifs à tenter de convaincre que leurs parcelles devaient rester en zone villas, mais que, s'ils étaient contraints de vendre pour construire, ils souhaitaient être libres de le faire au prix fort. Le PLR s'apprête à leur donner gain de cause sur leurs deux revendications : la moitié des parcelles serait exclue du périmètre du déclassement, tandis que les autres seraient déclassées en zone ordinaire. Ainsi, le PLR annonce aux petits propriétaires des secteurs à densifier que, s'ils parviennent à

s'organiser, ils auront son soutien pour faire échouer la densification ou au moins la construction de logements au loyer répondant au besoin prépondérant de la population. Dès lors, si le projet du bloc PLR-UDC-MCG trouvait une majorité au sein du Grand Conseil, cette décision serait un coup d'arrêt à la réalisation du plan directeur cantonal 2030, partant au développement du canton. Il sera en effet rappelé que la législation fédérale prévoit de donner une priorité à la densification des zones déjà bâties pour désormais bâtir la ville en ville, ce qui, à Genève surtout, impose de transformer en quartiers urbains des secteurs de villas qui entourent l'agglomération.

Modifier le projet de déclassement des « Corbillettes » dans le sens voulu par la majorité PLR-UDC-MCG serait pour le surplus un bond en arrière de plusieurs décennies. Ce projet est la négation des instruments d'aménagement du territoire et de la politique du logement qui sont rattachés au régime de la zone de développement.

Ces instruments ont notamment pour objectifs :

- a) D'éviter le gaspillage des terrains et le mitage du territoire en veillant à la construction de quartiers denses, principe que le Grand Conseil a renforcés en 2013 avec la loi 10965 qui prévoit des densités minimales en fonction du type de zone. Contestée par un référendum soutenu par l'UDC et le MCG, la loi 10965 a été approuvée par 59,7% des citoyens, le 9 février 2014.
- b) La zone de développement facilite également la réalisation des nouveaux quartiers par la construction d'infrastructures publiques et d'équipements dont les coûts sont en partie couverts par des taxes qui sont prélevées pour les terrains soumis au régime de la zone de développement.
- c) Les logements à construire dans les périmètres en zone de développement doivent répondre au besoin prépondérant d'intérêt général. L'Etat est donc autorisé à réguler les prix de vente, s'il s'agit de logements en propriété par étage, ainsi que d'opérer un contrôle des loyers, s'il s'agit de logements locatifs. La construction de ces nouvelles habitations permet ainsi de lutter contre la pénurie de logements pour concrétiser le droit au logement inscrit dans la Constitution.
- d) Avec l'adoption par le Grand Conseil, le 22 septembre 2016, de l'initiative populaire 156 « Halte aux magouilles immobilières, OUI à la loi Longchamp ! », le régime de la zone de développement permet d'empêcher l'accaparement des logements en propriété par étage. Ces logements peuvent être acquis par des personnes désireuses d'y vivre.

e) L'Etat et les communes ne sont en mesure de mener une politique sociale du logement que sur les périmètres sis en zone de développement, étant rappelé que plusieurs milliers de candidats exclus du marché locatif privé ou mal logés sont en attente d'un logement social. Des ratios de logements sociaux sont prévus dans ces périmètres et les collectivités publiques disposent d'un droit de préemption, voire d'expropriation, pour la réalisation de cet objectif important.

La mise en œuvre des principes prévus par la zone de développement tient compte des intérêts des propriétaires qui ont fait l'objet d'une attention toute particulière de l'Etat, durant ces dernières années, notamment par deux mesures :

- a) La mise en œuvre d'une pratique administrative destinée à encourager les propriétaires de villas à céder leurs terrains pour construire des logements. L'Etat permet à ceux qui souhaiteraient continuer à résider dans le périmètre d'obtenir, en contrepartie de la cession de leurs terrains, un ou plusieurs appartements en propriété par étage dans les futurs immeubles.
- b) La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC), qui est chargée de la construction et de l'acquisition de logements sociaux, s'est dotée d'un parc de villas pour satisfaire le désir de certains petits propriétaires qui souhaiteraient absolument conserver ce mode d'habitat.

La majorité politique qui s'est dessinée au sein de la Commission d'aménagement du canton n'est toutefois pas un bloc à l'entente parfaite. Lors des débats, il est apparu que le PLR n'était pas opposé aux plans d'aménagement et à certaines formes d'expropriation, notamment des servitudes croisées, pour laisser une marge de manœuvre aux promoteurs immobiliers.

L'entente est en revanche parfaite au sein du bloc PLR-UDC-MCG, sur le sort à réserver aux instruments destinés à s'assurer que les logements construits puissent répondre au besoin de la majorité de la population. En cette matière, toute entrave à la spirale des prix est rejetée. Le PLR, l'UDC, le MCG se battent pour que les promoteurs et les propriétaires qui le souhaitent puissent continuer à tirer un maximum de profits de la pénurie de logements, au détriment de la population.

L'Alternative soutient le projet de loi 10843 tel que rédigé par le Conseil d'Etat et ayant fait l'objet des rapports de majorité des 12 juin 2013 (10843-A) et 23 septembre 2014 (10843-B). Elle vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le projet de motion 2350.

Date de dépôt : 5 janvier 2017

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

Voilà avec cette motion venir le sinistre épilogue du projet de modification de zone dit des Corbillettes proposé par le projet de loi 10843.

Ce projet de loi proposait un déclassement en zone de développement 3 tenant la promesse de pouvoir construire 1500 logements dans une zone riche en emplois et en infrastructures de transports publics, choix rationnel s'il en est d'un point de vue écologique et économique.

Le PL1043 a été déposé par le Conseil d'Etat le 23 juin 2011 et renvoyé à la Commission d'aménagement le 22 septembre 2011. Traité à l'automne 2011 puis à l'hiver 2012, le premier rapport fut déposé le 12 juin 2013. Assorti d'un rapport de minorité UDC, il ne fut traité que le 16 mai 2014 par le Grand Conseil. L'UDC revint ce jour-là avec un amendement déjà présenté et refusé en commission proposant un déclassement partiel en zone de développement 3. Mais, ce jour-là, la surprise vint d'un député PLR, demandant le renvoi en commission pour étudier le déclassement de ce périmètre en zone ordinaire, ce jour-là le PLR changea d'avis pour la première fois et revint sur son soutien initial au projet de loi. Le projet de loi après 4 séances de commission revint inchangé mais plus faiblement soutenu, sous la forme d'un 2^e rapport déposé le 23 septembre 2014, mais cette fois assorti de deux rapports de minorité UDC et PLR. Traité en plénière le 23 janvier 2015, un amendement PLR-MCG modifiant le projet de loi en déclassement en zone ordinaire 3 est accepté par 46 oui, 41 non et 2 abstentions. Le 3^e débat n'est pas demandé et le PL10843-B sera traité à nouveau le 19 février 2015 pour être renvoyé en commission, L'épilogue s'approche, les nombreuses séances de commission n'ont pas apporté un élément nouveau à la situation mais le tonneau des Danaïdes des idées baroques du MCG a quand même réussi à produire cette motion hybride entre l'amendement UDC initial de M^{me} Meissner et la marotte de la zone

ordinaire 3 du désormais conseiller national Genecand, à qui l'on doit reconnaître plus qu'à quiconque la paternité de ce désastre.

L'épilogue, c'est cette motion impérative au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui demande maintenant un déclassement partiel de la zone initialement prévue en zone ordinaire.

Cette motion demande précisément de modifier le projet de loi 10843 pour créer une zone ordinaire 3, selon un nouveau plan fait sur un coin de table par les apprentis sorciers de l'aménagement MCG et de reprendre la procédure pour procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure relative aux oppositions. Mais quel bon tour que voilà, s'il n'avait pour conséquence de bloquer tout projet de développement dans une des zones les plus propices à ce développement, pas seulement pour 2 ou 3 ans mais pour très longtemps.

Une fois encore le PLR se trouve pris en flagrant délit de double discours, puisque cette farce malsaine ne pourrait se jouer sans lui. Le double discours, c'est prétendre soutenir la production de logement pour la population genevoise mais tout faire pour les bloquer et les ralentir. Le double discours, cela fatigue, mais cela a surtout des conséquences graves. Non seulement ce double discours empêchera ici aux Corbillettes de construire 1500 logements et ceci pour très longtemps, mais contribuera à bloquer aussi tout projet de déclassement en zone de développement, puisque la démonstration aura eu lieu qu'il est possible de le faire et de réclamer de la zone ordinaire partout.

Quelle seront les conséquences de cette motion ?

D'abord un périmètre réduit de moitié, donc potentiellement beaucoup moins de logements. Ce seront ensuite l'absence de PLQ, donc de répartition des droits à bâtir, un prix du foncier libre donc non contrôlé par l'Etat, un prix de vente des logements libre non contrôlé par l'Etat, des loyers libres non contrôlé, et pas de taxe d'équipement pour équiper la zone déclassée.

Voilà le programme de cette majorité UDC-MCG-PLR, beaucoup moins de logements et des logements plus chers, c'est certainement ce dont la population a besoin.

Si cette motion impérative est renvoyée au Conseil d'Etat, l'effort d'aménagement dans ce périmètre prioritaire, proche de l'aéroport et de Palexpo, riche en emplois et en infrastructures publiques, de transport et de fourniture d'énergie, sera anéanti et pour longtemps, pour certainement plus d'une décennie. Pouvons-nous réellement nous payer le luxe de ce caprice de la zone ordinaire, alors que des dizaines de milliers de résidents genevois ont été obligés de quitter Genève pour résider en France voisine et dans le canton de Vaud ?

Voter cette motion, c'est réduire à néant le plan directeur cantonal, c'est, précisément à cet endroit, supprimer les 1500 logements projetés.

Le projet de loi 10843 déposée en 2011 par le conseiller d'Etat libéral Mark Muller était un bon projet, comme il était encore un bon projet en 2015 et c'est encore un bon projet en 2017. Cette motion M 2350 n'est que le dernier avatar des partis organisateurs de facto de la pénurie de logements et elle ne sera pas soutenue par les Verts qui vous recommandent son rejet.