



Chambre genevoise immobilière

Association des propriétaires

DALE
OFFICE DE L'URBANISME,
Direction de la planification
directrice
Case postale 224
1211 Genève 8

Genève, le 23 janvier 2017
P/8.5.1/NA26-17

Observations relatives à la première mise à jour du Plan directeur cantonal

Madame, Monsieur,

La Chambre genevoise immobilière est l'association d'importance cantonale, sans but lucratif, qui défend les intérêts des propriétaires immobiliers du Canton de Genève.

Active depuis 1920, elle compte actuellement quelques 6'600 membres répartis en propriétaires de villas, d'appartements, de domaines ruraux, d'immeubles locatifs, d'immeubles industriels et commerciaux.

Au regard de ce qui précède, elle est particulièrement intéressée à présenter des observations dans le cadre de la première modification du Plan directeur cantonal 2030 dont l'enquête publique se termine le 15 février 2017.

I. Nécessité de la modification

Le Grand Conseil de la République et du Canton de Genève a approuvé le Plan directeur cantonal le 29 septembre 2013. Celui-ci a dès lors été soumis à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) qui a établi un rapport d'examen débouchant sur la validation partielle du Plan directeur cantonal.

Ce point de vue a été formalisé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015 qui a repris les 7 réserves formulées par l'ARE.

Nos observations s'appliquent à déterminer si la modification du Plan directeur cantonal mise à l'enquête publique répond à l'ensemble des prescriptions de l'ARE pour permettre au Conseil fédéral d'approuver l'entier du Plan directeur cantonal 2030.

Au gré de cette analyse, nous procéderons également à une étude critique des corrections apportées, singulièrement, sous l'angle de leur opportunité.

1) Dimensionnement de la zone à bâtir

La question du dimensionnement de la zone à bâtir est centrale dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. C'est une prescription obligatoire que chaque canton doit remplir. Ainsi, l'ARE en fait l'obligation pour le canton de Genève.

En l'état du document mis à l'enquête publique, **le calcul relatif au dimensionnement de la zone à bâtir reste non concrétisé**. Le document indique simplement que celui-ci est en cours d'élaboration.

Dès lors, il faut constater que, pour le moment, l'élément essentiel relatif au dimensionnement de la zone à bâtir ne figure pas formellement dans les éléments mis à l'enquête publique. Cela pose la question de savoir si la procédure de modification est correctement suivie.

En tous les cas, il devra figurer dans les documents qui seront transmis à l'autorité fédérale en vue de l'acceptation de l'entier du Plan directeur cantonal 2030.

2) Garanties du quota de SDA à l'horizon 2030

Le Conseil d'Etat a pris la décision de solliciter une révision du plan sectoriel des SDA qui, contrairement à la législation en vigueur, n'a pas été révisé régulièrement et pour lequel le Canton de Genève doit mettre en exergue le fait que s'agissant de l'un des pôles de développement, le plus important de Suisse, celui-ci doit pouvoir connaître une extension raisonnable sur la zone agricole respectivement une diminution des surfaces d'assolement.

Dès lors, la rédaction du précepte 14 du concept de l'aménagement du territoire figurant en page 35 du document est malheureuse. Il s'agit en effet de maintenir le texte de 2013 et de réintégrer la phrase "*sous réserve d'une réévaluation des SDA avec la Confédération*".

De même, l'ensemble de la Fiche C01 qui se trouve en page 249 doit reprendre l'idée d'un accord à trouver entre la Confédération et le Canton s'agissant de réviser les SDA. L'ensemble de la rédaction de la fiche doit être reprise afin de bien mentionner qu'aux termes même de la loi fédérale, le Plan sectoriel des SDA est dynamique et doit être révisé. Il est essentiel de ne pas sacraliser le quota de SDA actuel.

Dès lors, la Fiche C01 doit être révisée pour être conforme à la volonté du Grand Conseil exprimée à travers la motion 2281 et la décision prise par le Conseil d'Etat genevois visant à **renégocier les SDA**.

3) Emprise sur la zone agricole

La nécessité justement exprimée de disposer d'une emprise suffisante sur la zone agricole respectivement de permettre et de soutenir le développement économique du Canton ne peut se faire, au terme de la législation fédérale que si l'on dispose du calcul du dimensionnement de la zone à bâtir, raison pour laquelle cet élément est central.

Notre prise de position définitive relative à la mise à jour du Plan directeur cantonal en dépend donc.

4) Empiètements sur la zone villa

Liminairement, il s'agit de **maintenir la dénomination de la zone villa** et non de supprimer celle-ci.

En effet, contrairement aux autres zones d'affectation que l'on peut qualifier de mixte, la zone villa a une identité propre et des règles propres, notamment au sein de la LCI. La désignation de cette zone doit rester intelligible.

L'acceptation du plan directeur 2030 repose sur un accord fondé sur un équilibre des sacrifices entre les déclassements proposés en extension urbaine sur la zone agricole et ceux proposés en empiètements sur la zone villa.

Les exigences de l'ARE confirmées par le Conseil fédéral visant à préserver les SDA et à limiter les extensions sur la zone agricole n'expliquent pas la volonté de compenser cela par des empiètements sur la zone villa et singulièrement sur des périmètres déjà bâtis et où des familles résident.

En effet, la sous-densification pratiquée par le département tant au centre-ville que sur les périmètres déclassés de la zone agricole est intolérable. Une densification plus judicieuse pourrait permettre d'atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs sans une nécessité de porter une atteinte disproportionnée aux familles qui habitent la zone villa.

Les documents présentés au sein de la mise à jour du Plan directeur cantonal 2030 ne sont d'ailleurs pas clairs à cet égard. Si l'on en croit le texte de la page 77, entre 2000 et 2016, ce sont 266 hectares soit 8% de la zone villa qui ont été déclassés tandis que 86 hectares seraient en cours de déclassement et que 300 hectares seraient prévus dans la présente mise à jour. Il est donc indiqué que ce sont quelques 21% de la zone villa qui seraient maintenant touchés alors que le plan directeur 2030 envisageait le déclassement de 11% de cette zone.

Outre la disproportion évoquée, il y a de quoi sérieusement s'interroger sur la faisabilité de telles intentions. En effet, l'on constate que faute de proposer des mesures incitatives en faveur des propriétaires, le département se trouvera face à la très importante problématique de devoir reloger des milliers de propriétaires de villas.

Cette politique agressive formera des levées de boucliers très importantes contre l'autorité et ce, à nos yeux, de manière inutile.

En résumé, **nous sommes opposés à l'augmentation du nombre de déclassement en empiètement sur la zone villa par rapport aux 11% prévus en 2013 qui sont déjà extrêmement importants.**

La Fiche A03 qui prévoit la modification de la zone villa par la modification de zones ne comporte pas les mesures de compensation utiles pour les propriétaires touchés.

Ces mesures sont indispensables pour, d'une part, réduire l'atteinte importante portée aux familles qui habitent ces périmètres et tenter, dans le même temps, de poursuivre le but d'intérêt général de densifier ces zones.

Il est donc essentiel que la mise à jour du Plan directeur cantonal 2030 développe ces notions.

Le Conseil d'Etat devrait notamment proposer des solutions visant :

- des échanges de terrains en zone villa non visés par des modifications de zones ;
- des échanges entre le terrain, la villa et des appartements à bâtir d'une manière moins restrictive que la pratique actuelle ;
- des compensations fiscales

a) Zones réservées

L'Etat de Genève fait mauvais usage de l'institution fédérale des zones réservées. Cette institution a été conçue pour des cas exceptionnels. Ils doivent se contraindre à des périmètres clairement identifiés et pour lesquels des enjeux majeurs d'aménagement du territoire sont présents.

En publiant sur son site Internet une carte des zones réservées en juin 2015 sans que lesdites zones soient formellement promulguées, le département a porté atteinte à plus de 2'200 propriétaires qui se sont vus refuser des autorisations de construire et dont la valeur des biens immobiliers sont aujourd'hui péjorées.

Cette atteinte n'est fondée sur aucune base légale de sorte qu'elle apparaît comme illicite.

La manière de faire du DALE est incompréhensible tant il est vrai que le département aurait pu traiter périmètre par périmètre afin de proposer des déclassements au Grand Conseil s'il le jugeait utile.

En l'état, voici plus de 18 mois que ce dossier est en cours avec pour seule finalité est de ne rien prévoir pendant 5 ans !

Pour ces raisons, **nous nous opposons à la généralisation de l'usage prévu des zones réservées** et proposons que le texte de la page 77 soit largement amendé en ce sens.

b) Refus d'octroi des dérogations de densité prévues à l'art. 59 al. 4 LCI

Nous **nous opposons au refus généralisé d'octroyer les dérogations de densité prévues à l'art. 59 al. 4 LCI** et visant à la densification de la zone villa sans modification de zone.

En effet, un refus généralisé est illégal. L'autorité, ne peut, dans ce contexte particulier, que procéder à une pesée des intérêts au cas par cas pour déterminer si un propriétaire a droit ou non à l'octroi d'une dérogation en application de l'art. 59 al. 4 LCI.

Ces dispositions permettent la construction rapide de logements à Genève et la mise à disposition de ceux-ci dans des temps qui sont 4 fois moins importants que toute réalisation en zone de développement.

Ces constructions ne nécessitent l'intervention de l'Etat que pour la délivrance des autorisations de construire ce qui, dans notre système, est particulièrement économe quant aux ressources de l'administration.

Dès lors, toute politique tendant à restreindre la construction de logements est inopportune et il s'agit de respecter la légalité en effectuant des pesées d'intérêts pour chaque demande présentée.

En marge, nous relevons que, l'indice de verdure tel que mentionné comme une condition à la réalisation des projets issus de l'utilisation diversifiée de la zone villa par l'application de l'art. 59 al. 4 LCI ne dispose pas d'une base légale.

La notion d'indice de verdure n'est contenue dans aucune législation ou réglementation genevoise et par conséquent, l'exigence de son application est illicite.

Là encore, le document devra être amendé pour être conforme.

5) Politique foncière du Canton

Les éléments tendant à renforcer la politique foncière du Canton ne nous semble pas propices à la réalisation de l'intérêt public majeur de voir construire les logements en plus grand nombre et plus rapidement sur le territoire cantonal.

Ainsi la volonté de développer un concept "d'opérateur urbain" devrait être spécifiée en mentionnant que celui-ci n'acquière pas les terrains.

Au contraire, l'opérateur urbain devrait être une entité agile susceptible de se positionner en facilitateur de grands projets mais pas un propriétaire foncier.

Certains objectifs décrits, notamment en page 162 sont beaucoup trop flous et notamment l'action évoquée en terme de fiscalité dont on ne sait pas de quelle mesure il s'agit (une aggravation de fiscalité par la taxe sur la plus-value foncière ou des exonérations fiscales ?).

Dans le même ordre d'idée, le renforcement des contrôles des prix de mutation foncière et l'intervention publique visant, le cas échéant, à acquérir ou à exproprier des terrains est inopportun car génératrice d'oppositions, de lourdeurs administratives et de dépenses inconsidérées.

Préconisons plutôt qu'il soit étudié le fait de moduler le contrôle des prix en zone de développement, notamment, en revenant sur un concept de localisation qui régit l'ensemble de l'économie immobilière.

Enfin, la seule phrase qui indique que cette politique "vise également de manière sectorielle à la mobilisation et à la valorisation des biens immobiliers, propriétés de l'Etat de Genève" est totalement insuffisante. Ainsi, le Conseil d'Etat pourrait répondre de manière conséquente aux motions M2244 à M2246 qui proposent qu'un inventaire des biens immobiliers du petit Etat, des établissements autonomes et des communes soit établi afin de déterminer les potentialités à bâtir des logements d'utilité publique sur ces parcelles.

La Fiche A016 doit être complétée afin d'indiquer que c'est prioritairement la recherche de mise à disposition de terrains de collectivités publiques qui sera effectuée pour construire des logements sociaux.

De même, il faudrait intégrer, conformément aux dispositions constitutionnelles genevoises, le fait que les procédures en matière d'aménagement du territoire et à la construction de logements sont simples et rapides. Il s'agit également outre cette déclaration, de proposer des éléments concrets de mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle.

6) Exigence de densification

Il s'agit là d'un **manquement essentiel dans la mise à jour du Plan directeur cantonal 2030** puisque, aucune nouvelle réflexion n'a été formulée à l'endroit de la densification et ce, en contradiction manifeste avec les réserves formulées par la Confédération. L'ARE exige une densification et une bonne utilisation de la zone à bâtir. Les densités de 1,2 à 1,4 pratiquées tant en plein centre-ville dans les PLQ issus de déclassements, par exemple, aux Charmilles ou les densités prévues, par exemple, aux Cherpines ou à Bernex sont insuffisantes.

Le danger est grand qu'après avoir autorisé les déclassements en extension sur la zone agricole, la Confédération ne nous en autorise plus constatant l'incapacité cantonale de densifier correctement.

La critique explicite qui forme une réserve formelle de la Confédération relative à la densification et au bon usage des terrains à bâtir ne trouve aucun nouveau développement dans la mise à jour du Plan directeur cantonal 2030.

Il suit de ce qui précède la nécessité de remettre sur l'ouvrage, la formulation d'une exigence accrue de densification et de bonne utilisation de la zone à bâtir et de l'exprimer formellement dans le document de mise à jour.

De même, la carte n° 1 "Principes de densification" doit être révisée pour proposer des densités plus conséquentes.

II. Conclusions

L'intention de voir le Plan sectoriel des SDA être révisé doit être intégré à la révision.

Nous mettons aussi en exergue que la restriction d'usage des surfaces d'assolement et donc de déclassement de la zone agricole ne doit pas se traduire par des compensations totalement disproportionnées en empiètements sur la zone villa.

En effet, cette manière de faire ne peut que créer des difficultés liées au relogement de milliers de familles genevoises qui habitent dans ces villas. Ainsi, si ces certaines modifications de zones peuvent se faire avec discernement, il s'agit, de mettre un effort particulier sur la densité et la qualité de l'ensemble des projets.

A cet égard, nous attendons du Conseil d'Etat qu'il formule des exigences accrues afin qu'une réponse concrète soit donnée à la réserve formulée par les autorités fédérales au Plan directeur cantonal 2030 s'agissant de la densification et du bon usage des zones à bâtir.

En outre, nous souhaitons que la législation soit respectée s'il était nécessaire de faire usage des zones réservées et d'être restrictif quant à l'octroi des dérogations permettant une densification de la zone villa sans modification de zone.

Il nous semble, aussi, essentiel que des mesures d'accompagnement et de compensation soient développées pour permettre certains déclassements de la zone villa.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que le texte soumis à l'enquête publique ne satisfait pas complètement aux réserves formulées par les autorités fédérales. En outre, nous souhaitons que les adjonctions proposées par nos soins soient reprises.

Quoiqu'il en soit, nous refusons qu'un pourcentage supplémentaire de zone villa soit prévu au déclassement. Il s'agit de s'en tenir aux 11% prévus dans le Plan directeur cantonal.

* * * * *

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, chère Madame, cher Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Christophe AUMEUNIER



Secrétaire général