

Proposition du Conseil administratif du 22 mars 2017, sur demande du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, en vue de l'approbation du projet de révision du plan directeur cantonal.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Le plan directeur cantonal «Genève 2030» (PDCant) a été approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015 mais assorti de certaines réserves. En effet, alors que la Confédération commençait l'examen du PDCant 2010, une importante modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur. Celle-ci constitue un profond changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire, requérant désormais que le développement de l'urbanisation s'opère prioritairement dans les zones à bâtir existantes. Ainsi, seuls les projets en emprise sur la zone agricole programmés d'ici à 2023 ont été validés. Les projets envisagés à plus long terme ont été supprimés, réduisant considérablement la surface des terrains susceptibles d'accueillir du logement sur la zone agricole.

Dans l'obligation d'adapter le PDCant, le Conseil d'Etat a établi un projet de mise à jour. Suite à l'enquête publique qui a eu lieu du 2 décembre 2016 au 15 février 2017, les communes sont appelées à donner leur préavis jusqu'au 16 juin 2017 sous forme de résolution.

Urbanisation

Il convient de souligner que les réserves de la Confédération sont principalement liées au dimensionnement de la zone à bâtir et à ses extensions sur la zone agricole, jugées excessives en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Les principales adaptations du plan portant sur le redimensionnement des extensions urbaines et la suppression de certains périmètres, elles n'affectent qu'indirectement la Ville de Genève.

Le Conseil d'Etat entend maintenir l'objectif quantitatif général, soit réaliser 50 000 logements à l'horizon 2030. Pour y parvenir, la mise à jour prévoit une intensification de la mutation des quartiers en zone 5 (villas), l'augmentation des densités dans les périmètres des grands projets d'aménagement qui impactent la zone agricole ainsi qu'une accélération générale des calendriers.

Hormis la question du dimensionnement de la zone à bâtir, le volet urbanisation a été complété par l'introduction d'une nouvelle fiche, A21 «élaborer une stratégie d'aménagement des lieux de vie nocturne, culturels et festifs».

Mobilité

La mise à jour du plan directeur cantonal est importante sur ce volet du fait, notamment, de l'entrée en force de la nouvelle loi pour une mobilité cohérente et équilibrée ainsi que du dépôt auprès de la Confédération du projet d'agglomération 3 en décembre dernier.

La plupart des fiches ont été adaptées en conséquence.

Espace rural

Peu de modifications ont été apportées.

Approvisionnement, élimination et risques

Une notion nouvelle a été introduite dans l'ensemble du document, en particulier dans son volet «environnement», il s'agit de la prise en compte des effets du réchauffement climatique.

Commentaires du Conseil administratif

Le Conseil administratif rappelle la position favorable de la Ville de Genève à l'endroit du plan directeur cantonal «Genève 2030», compte tenu de la convergence générale des objectifs cantonaux et communaux en faveur de la construction de logements dans le but de rééquilibrer le développement régional, et la confirme.

La Ville de Genève s'interrogeait déjà en 2011 sur la faisabilité des 50 000 logements prévus pour 2030. Destinés à accueillir l'augmentation de la population, ces logements représentaient un objectif quantitatif et temporel extrêmement ambitieux qui réclamait la mise en œuvre de moyens importants qu'il n'était pas possible d'appréhender à la lecture du document.

De toute évidence, le maintien de cet objectif dans le projet de mise à jour du plan, assorti de la diminution des emprises sur la zone agricole, renforce le caractère incertain des chiffres énoncés. A ce propos, il est indispensable que le chiffrage des potentiels et les horizons de réalisation des logements soient davantage explicités, d'autant plus que, la définition de certaines catégories ayant été modifiée, il est impossible de comparer les chiffres avancés avec ceux de la version 2011.

Compte tenu de ce qui précède, tout en approuvant l'objectif général du plan, le Conseil administratif maintient son inquiétude quant à la pression exercée sur la

ville-centre et demande que des explications complémentaires soient fournies aux communes au sujet des potentiels à bâtir et de leur répartition selon les catégories.

1. Urbanisation

Logements

Le Conseil administratif réitère son soutien à la densification de la couronne suburbaine ainsi qu’au renouvellement urbain en tant que processus de transformation de certains quartiers par des opérations coordonnées autour d’une conception de projet urbain global. A ce titre, il mène ou participe à de nombreux projets de développement.

Ces projets, par exemple le quartier de la gare des Eaux-Vives ou les anciens terrains des SIG à la Jonction, font l’objet d’une approche coordonnée entre la Ville et le Canton. Celle-ci permet d’aboutir à des projets de qualité portant une attention particulière aux espaces publics qui rendent la densité vivable et offrent aux quartiers centraux et à leurs habitants une réelle qualité de vie. Il en va de même pour les opérations de densification de la couronne urbaine où la Ville a un rôle majeur compte tenu du potentiel de plus de 9000 logements identifiés sur son territoire. Elle a par ailleurs initié elle-même une dizaine de projets de plans localisés de quartier (PLQ) qui permettront de réaliser près de 3000 logements.

Si les opérations de renouvellement urbain au centre-ville trouvent l’adhésion du Conseil administratif lorsqu’elles sont issues de projets urbains aboutis, il n’est en revanche pas concevable de considérer les surélévations ponctuelles comme relevant du renouvellement urbain. La Ville remarque à ce propos que le potentiel de ces opérations était précédemment comptabilisé dans la catégorie «renouvellement urbain» alors qu’il est maintenant inclus dans le «potentiel diffus» ce qui en soi est un point positif, parce qu’il permet de mieux distinguer ces deux catégories d’actions mais qui rend ces chiffres difficilement compréhensibles et comparables.

Le Conseil administratif est déterminé à s’opposer à une élévation générale du gabarit de la ville qui ne respecterait pas la méthodologie définie par le Canton et la Ville de Genève et qui serait de nature à péjorer le cadre de vie de nos concitoyens. Cette position, affirmée à de nombreuses reprises et qui ne va pas à l’encontre des dispositions de la loi sur les constructions et installations diverses (LCI), avait conduit la Ville, dans sa prise de position en 2011, à demander que les projets de surélévation soient évalués au cas par cas, en appliquant une analyse urbaine non sur la base des cartes indicatives.

Cette demande n’a été que partiellement prise en compte et le Conseil administratif constate que le projet de mise à jour du PDCant fait à nouveau allusion aux cartes indicatives auxquelles, pourtant, les deux administrations, cantonale

et municipale, s'accordent à dénier tout caractère opérationnel. Cette position est d'autant plus étonnante que, depuis l'adoption du PDCant 2030, le Canton et la Ville de Genève ont établi conjointement une méthodologie qui permet désormais d'examiner chaque surélévation, au cas par cas, sur la base de critères d'évaluation partagés (méthode ABCD).

La Ville demande donc que cette démarche soit citée dans le plan directeur en lieu et place des cartes indicatives, désormais obsolètes.

Equipements – activités

S'agissant de la planification des équipements, le Conseil administratif remarque avec un certain étonnement que le Canton se positionne comme s'il ne possédait aucun équipement culturel alors qu'il est propriétaire du pavillon Sicli, du Bâtiment des Forces motrices (BFM), de la Parfumerie, de l'Usine Kugler, de la Maison Baron et du 76 Acacias qui sont tous affectés à la culture et dont certains sont clairement d'importance cantonale et régionale. D'autres institutions seraient susceptibles de revenir au Canton en fonction des négociations de la deuxième phase de la loi sur la répartition des tâches entre le Canton et les communes (LRT).

Par ailleurs, il convient de souligner qu'étant propriétaire de la majorité des terrains du périmètre Praille-Acacias-Vernets, le Canton est concerné par les enjeux en matière d'équipements culturels au plus haut point. Le fait qu'il soit associé au mandat d'étude actuellement en cours sur le futur équipement culturel de l'Etoile en témoigne.

En ce qui concerne la planification sportive, la fiche y relative devrait être complétée par certains équipements assumés par la Ville de Genève. De plus, il conviendrait de mentionner la LRT sport en cours de négociation.

S'agissant des activités économiques, le Conseil administratif salue la mise en évidence du risque de pénurie de surfaces pour des activités artisanales et le petit commerce ainsi que le risque d'offre excédentaire pour les surfaces administratives et les commerces de grande taille. Cette inquiétude est d'autant plus fondée que l'extension des zones industrielles est limitée par rapport au PDCant en force.

Le Conseil administratif demande donc que ce constat soit pris en considération dans les différentes démarches d'aménagement, notamment dans le périmètre PAV et le Grand Projet Châteline.

2. Mobilité

Le Conseil administratif souligne son inquiétude quant à la pression supplémentaire sur le centre-ville, due à la diminution des emprises destinées à l'urba-

nisation sur la zone agricole, qui ne manquera pas d'affecter également les questions de mobilité, et s'interroge sur les conditions dans lesquelles les objectifs de la nouvelle loi sur une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE) pourront être appliqués.

En ce qui concerne le cadre légal, le PDCant fait référence à la LMCE mais omet la loi sur la mobilité douce (LMD) du 15 mai 2011 ainsi que la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR) dont les principes de compensation du stationnement ont été ajoutés en 2012 puis durcis en 2016.

En effet, actuellement la Ville se trouve face à une réelle impossibilité de conduire ses projets tant ces lois sont contradictoires entre elles.

Ainsi, pour réaliser les objectifs de la LMD, il n'y a pas d'autre solution que de supprimer des places de stationnement, ce que ne permet pas la LaLCR.

Un chapitre devrait être consacré à ce qui précède afin d'indiquer les moyens d'atteindre les objectifs préconisés tout en respectant ces différentes lois.

Le Conseil administratif estime que le PDCant 2030 n'aborde pas la question des deux-roues motorisés de façon satisfaisante. Ceux-ci devraient être explicitement assimilés aux transports individuels motorisés (TIM). Par ailleurs, le stationnement des deux-roues motorisés est un réel problème empêchant les pouvoirs publics de mettre en œuvre des mesures d'aménagement d'espaces publics ou de développement de la mobilité douce. Cela étant, nous signalons que la Ville de Genève prévoit la création de places pour les deux-roues motorisés dans ses projets.

Le Conseil administratif remarque par ailleurs que de nombreux projets d'aménagement et d'amélioration de l'espace public sont conditionnés à la réalisation de la traversée du lac ou tout autre projet routier. Il est, de son point de vue, indispensable d'affirmer que ces projets doivent être réalisés nonobstant les réalisations routières en cohérence avec la volonté indiquée dans le PDCant de mettre en œuvre la LMCE et indépendamment de la traversée du lac dont l'horizon de réalisation se situe au-delà de l'échéance du plan. Il demande par conséquent donc de relier la réalisation de ces mesures à l'entrée en service du Léman Express.

En ce qui concerne les développements ferroviaires, le Conseil administratif réitère son soutien à l'inscription d'une armature ferroviaire régionale ambitieuse qui devrait permettre de combler le retard que connaît la région. Il souligne en particulier le Barreau Sud qui représente un volet essentiel à ce maillage qui devrait permettre de lui donner un rôle plus ambitieux allant dans le sens des demandes de la Ville de Genève de limiter la pression sur la gare de Cornavin et son voisinage.

A ce sujet, le Conseil administratif prend acte de l'introduction de la démarche d'aménagement autour de la gare de Cornavin, rendue indispensable compte tenu de l'augmentation de sa capacité avec deux nouvelles voies souterraines.

3. Approvisionnement, élimination, risques

Pour ce qui concerne la planification énergétique territoriale, les communes sont bien entendu compétentes pour l'élaboration des plans directeurs communaux de l'énergie. Le périmètre de ce mandat mériterait d'être décrit dans la partie explicative de la fiche. Il convient cependant de souligner que c'est au Canton de jouer le rôle de coordinateur des plans directeurs communaux avec la politique cantonale.

Par ailleurs, le Conseil administratif rappelle que cette planification est largement déterminée par le développement des infrastructures de réseaux thermiques. Il est donc indispensable que le Canton assume son rôle moteur dans ce domaine et l'affirme dans le plan directeur cantonal.

4. Considérations générales

Concertation

Le Conseil administratif remarque une nouvelle fois le caractère limité de la place laissée aux communes en aménagement du territoire par le projet de plan directeur cantonal. Il est bien entendu que la législation genevoise donne un rôle prépondérant à l'autorité cantonale dans l'adoption des instruments d'aménagement. Il paraît en revanche étonnant de limiter le rôle des communes au suivi des projets et leur inscription dans la planification directrice alors qu'elles jouent un rôle moteur dans certains processus d'aménagement, par exemple l'écoquartier de la Jonction ou la gare des Eaux-Vives.

Processus et instruments

Le Conseil administratif s'inquiète une nouvelle fois de voir se confirmer dans le projet de plan directeur cantonal des dispositions de nature dérogatoire en matière d'aménagement du territoire particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre des grands projets qui laisse entendre un possible «doublonnage» des instruments de PDQ, PLQ et concours. Il est nécessaire de rappeler que l'article 2, alinéa 2 de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) permet de se passer de plan localisé de quartier, à certaines conditions, mais ne le rend pas facultatif car on courrait le risque d'un double déficit:

- un déficit démocratique puisque de larges pans du développement de quartiers stratégiques pourraient échapper au vote des conseils municipaux, aux droits des tiers (oppositions) voire même dans certains cas au verdict populaire en cas de référendum;
- un déficit en matière d’outils d’urbanisme vu que le plan localisé de quartier est un outil indispensable parce qu’il règle des droits et obligations de la collectivité et des citoyens tels que la fixation des droits à bâtir, des gabarits, implantation et affectations des immeubles, la délimitation des rues et des espaces à céder au domaine public. Par ailleurs, le fait de ne plus fixer dans un PLQ un certain nombre d’éléments opposables aux tiers peut conduire à une certaine forme d’insécurité juridique qui risque de se traduire par une multiplication des recours. En outre, dans le cas de grandes opérations d’urbanisme le PLQ est souvent attaché à la mise en place d’outils annexes qui seraient ainsi mis en œuvre avec difficulté, par exemple les études d’impact sur l’environnement. Il est important de rappeler qu’en Ville, les périmètres à urbaniser sont en général situés dans des quartiers au parcellaire morcelé qu’il s’agira de réorganiser, par la suite, en fonction des projets d’urbanisation. Il est dès lors souvent indispensable de bénéficier d’un PLQ de manière à pouvoir adapter le foncier au futur développement.

La clause permettant au Conseil d’Etat de renoncer à l’obligation d’élaborer un PLQ en zone de développement a tout son sens lorsqu’il s’agit de compléter un tissu urbain largement bâti et où il y a, par conséquent, peu d’enjeux urbanistiques. En revanche, dans les secteurs stratégiques, il est incompréhensible que le projet de plan directeur cantonal puisse envisager de se priver du seul instrument capable de fixer des dispositions contraignantes et de donner des garanties de droit autant pour la collectivité que pour les citoyens.

Enfin, le Conseil administratif constate que le projet de PDCant n’indique pas la possibilité des communes, pourtant légale, d’initier des plans directeurs de quartier ni celle d’initier les plans d’affectation dans les périmètres de grands projets. La Ville demande que ces lacunes soient comblées.

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil administratif vous invite, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, à approuver les projets de résolutions suivants.

PROJET DE RÉSOLUTION I

Résolution relative au projet de mise à jour du concept de plan directeur cantonal Genève 2030 – concept de l'aménagement cantonal

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu la lettre du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 9 février 2017 concernant la consultation des communes sur le projet de mise à jour du plan directeur cantonal «Genève 2030»;

vu les travaux de la commission/des commissions en date du X;

vu le rapport établi suite aux travaux de cette commission/ces commissions;

vu que la mise à jour du concept de plan directeur cantonal *Genève 2030* fait suite aux réserves de la Confédération lors de son approbation le 29 avril 2015;

vu les dispositions de l'article 5, alinéa 3, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987;

conformément aux articles 29, alinéa 3, et 30A, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – De donner un préavis favorable à la mise à jour du projet de concept de plan directeur cantonal *Genève 2030*.

Art. 2. – De demander la démonstration de la faisabilité des 50 000 nouveaux logements annoncés en fonction des hypothèses de réalisation des différents secteurs de développement.

PROJET DE RÉSOLUTION II

Résolution relative au projet de mise à jour du schéma directeur cantonal Genève 2030

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu la lettre du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie du 9 février 2017 concernant la consultation des communes sur le projet de mise à jour du plan directeur cantonal «Genève 2030»;

vu les travaux de la commission/des commissions en date du X;
vu le rapport établi suite aux travaux de cette commission/ces commissions;
vu les dispositions de l'article 5, alinéa 3, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987;
conformément aux articles 29, alinéa 3, et 30A, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;
sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – De donner un préavis favorable au projet de mise à jour du schéma directeur cantonal *Genève 2030*.

Art. 2. – De charger le Conseil administratif de demander les modifications suivantes:

Urbanisation

- fiches A01, A02, A03 et A17: indiquer que les communes ont la faculté d'initier les plans directeurs de quartier;
- fiche A01: indiquer que l'évaluation des projets de surélévation se fait au cas par cas sur la base de la méthodologie ABCD et supprimer la mention des cartes indicatives;
- fiche A12: page 133, ajouter «Dans cette perspective, il développe des projets, appuie et renforce...»; page 139, ajouter «Les communes et le Canton planifient et réalisent les équipements culturels»;
- fiche A13: ajouter deux nouvelles réalisations assumées par la Ville de Genève en indiquant que la coordination est réglée: le nouveau centre sportif de la gare des Eaux-Vives (piscine publique de 25 m, salle omnisports, salle de grimpe) et le nouveau centre sportif de Vernier 115 (centre régional de tennis de table, squash, hébergement pour les sportifs et Maison du sport); ajouter «En matière de politique sportive, la répartition des rôles et des tâches entre les communes et le Canton est en cours de négociation»;
- fiche A16: inscrire la nécessité d'une coordination des politiques foncières cantonale et communale afin de:
 - coordonner les efforts des institutions publiques pour la réalisation de logements;
 - acquérir des terrains en zone industrielle et artisanale en vue de relocaliser certains artisans sis au centre-ville;

- faciliter l'implantation des équipements scolaires, sportifs ou culturels;
- permettre la réalisation d'espaces publics et verts dans les secteurs voués au développement.
- fiche A17: supprimer le caractère facultatif des PLQ dans les démarches d'aménagement visées par cette fiche et indiquer la possibilité pour les communes d'initier les plans d'affectation à l'instar des dispositions prévues dans les fiches A01, A02 et A03;
- fiche A21: ajouter «Les communes planifient et réalisent leurs équipements culturels, sportifs et de loisir en anticipant leurs usages diurne ainsi que nocturne»; ajouter les mesures de mise en œuvre suivantes:
 - la création d'une cellule d'analyse et de suivi;
 - l'actualisation des données de l'enquête Voyage au bout de la nuit de 2010.

Mobilité

- fiches B02, B04 et B05: indiquer la manière d'atteindre les objectifs de mobilité préconisés tout en respectant la loi sur une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE), la loi sur la mobilité douce (LMD) et la loi d'application sur la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR);
- fiche B03: indiquer que les projets d'aménagement et de requalification de l'espace public énumérés pourront se faire indépendamment de la traversée du lac dont la réalisation est prévue au-delà de l'échéance du plan et se référer à la mise en service du Léman Express;
- fiche B04: demander à ce que les deux-roues motorisés soient systématiquement et explicitement pris en compte dans les TIM et que cette disposition soit intégrée au règlement sur le stationnement sur fonds privés (RSFP).

Approvisionnement, élimination, risques

- fiche D02: demander que la coordination entre les différents plans directeurs de l'énergie que les communes doivent établir, de même que celle de la planification des infrastructures d'énergies renouvelables, soient assurées par le Canton.

Carte du schéma directeur

- indiquer l'équipement culturel prévu à l'Etoile (PAV);
- indiquer le terrain situé à l'angle de l'avenue Trembley et de la route de Moillebeau comme étant constructible vu qu'il est prévu de le déclasser pour accueillir une extension de l'EMS;

- indiquer le développement du centre sportif du Bout-du-Monde;
- supprimer le terrain de Plan Champ du périmètre de protection situé le long de la route de Ferney dont la procédure de déclassement en zone de développement 3 doit être reprise par le Conseil d'Etat.