

31 août 2016

Proposition du Conseil administratif du 31 août 2016, sur demande du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), en vue de l'adoption d'un projet de délibération approuvant le projet de loi modifiant la loi relative à l'aménagement du quartier Praille-Acacias-Vernets, modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes) (10788).

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

A l'appui de sa demande, le Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie nous a transmis les explications suivantes sous la forme de l'exposé des motifs ci-après.

Exposé des motifs

Mesdames et Messieurs les députés,

Le 23 juin 2011, le Grand Conseil a adopté la loi de déclassement 10788 relative au quartier Praille-Acacias-Vernets (PAV), qui prévoit une mutation urbaine de ce territoire échelonnée sur plusieurs dizaines d'années.

Cette loi a créé une zone 2, diverses zones de développement 2, une zone de verdure et une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes, sur une surface totale d'environ 140 hectares. Elle a défini sept secteurs A à G et leurs principes d'aménagement spécifiques. La loi a aussi fixé des prescriptions relatives à la proportion entre le nombre de nouveaux logements et de nouveaux emplois sur l'ensemble du périmètre, et concernant les catégories de logements sur les parcelles propriété des collectivités publiques.

Le plan directeur de quartier (PDQ) PAV a été élaboré, selon l'art. 2 de la loi 10788, sur la base de nombreuses études de diagnostics et de projets, en collaboration avec les Villes de Genève, Carouge et Lancy. Il a été approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} avril 2015, suite à son adoption par les Conseils municipaux des trois communes concernées.

La programmation du projet PAV représente un enjeu important en termes de mixité fonctionnelle et sociale, en lien avec les objectifs de qualité de vie et d'exemplarité environnementale, ainsi qu'avec les aspects fonciers et financiers déterminants pour la mise en œuvre du projet et la réalisation effective des nouveaux quartiers.

Le Conseil d'Etat considère qu'il est nécessaire de revoir la proportion entre nouveaux logements et nouveaux emplois à la lumière des importants besoins en logements du canton sans étendre l'emprise de l'urbanisation sur les zones agricoles. Ce projet de loi permet ainsi une augmentation significative de logements. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a également souhaité modifier la répartition des catégories de logements sur les terrains des collectivités publiques. Il s'agit d'améliorer le plan financier et la mixité sociale de l'ensemble du projet PAV.

Dès lors, une modification de la loi de déclassement 10788 s'impose déjà pour cette seule raison. Elle est également l'occasion d'autres adaptations concernant des précisions relatives à l'affectation des secteurs de la loi, la mise à jour relative à l'avancement de la procédure du PDQ PAV, ainsi que des corrections minimales de toilettage.

Périmètre

Le plan N° 29712A, modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, approuvé selon l'art. 1 de la loi 10788, demeure inchangé. Il définit le périmètre à l'intérieur duquel les prescriptions de la loi 10788 sont applicables.

Ce plan détermine le périmètre d'une zone 2, d'une zone de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes, ainsi que les sept secteurs A à G, à l'intérieur desquels les principes d'aménagement spécifiques sont définis à l'art. 4 de la loi 10788.

Objectifs

Objectifs du projet PAV

La résolution n° 566, votée par le Grand Conseil en mars 2009, reconnaît le caractère exceptionnel du développement du projet PAV, par sa dimension régionale, cantonale et communale, ainsi que par sa durée de mise en œuvre hors du commun. Elle invite notamment à respecter les options générales d'aménagement suivantes:

- la mixité socioéconomique du logement;
- le développement d'équipements publics cantonaux, communaux et de quartier en suffisance;
- la générosité des espaces publics (parcs, promenades, etc.);
- la réalisation d'un quartier exemplaire sur le plan du respect de l'environnement;

- le renforcement du réseau des transports publics et l’encouragement à la mobilité douce.

Il s’agit de rappeler la dimension du périmètre considéré, sa situation proche des centres-villes de Genève, Carouge et Lancy, ainsi que sa très bonne accessibilité actuelle et future, offrant de multiples opportunités pour une extension de la ville.

La programmation du projet PAV est à appréhender selon plusieurs aspects:

- La densité et la mixité: le plan directeur cantonal 2030 énonce dans sa fiche P01 Praille-Acacias-Vernets: «L’enjeu est de construire des quartiers avec de fortes densités et des gabarits élevés, bénéficiant d’une mixité fonctionnelle et sociale équilibrée, par une mutation progressive du tissu industriel, en maintenant une partie des fonctions logistiques et en visant une capacité d’accueil très importante en logements et surfaces d’activités. La réalisation des équipements et espaces publics, de proximité et d’intérêt cantonal, doit garantir la qualité urbaine et l’attractivité du périmètre.»
- Les affectations: la loi 10788 indique à son art. 4, al. 1 à 8, une affectation mixte différenciée pour les sept secteurs A à G. En fonction de la situation de ces secteurs, les affectations respectives comportent des activités et des logements en proportion variable. Des logements, des équipements publics et des espaces verts peuvent être prévus dans chacun des secteurs.
- Les catégories de logements: la loi 10788 indique à son art. 4, al. 9, la part de logements d’utilité publique et les catégories de logements selon la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), sur les terrains propriété des collectivités publiques.
- Les typologies des activités: la loi 10788 indique à son art. 1, al. 6, un juste équilibre entre les activités du secteur tertiaire et celles du secteur secondaire.

Objectifs du projet de modification de loi

La volonté de modifier les équilibres programmatiques, concernant la proportion de logements et d’emplois sur l’ensemble du périmètre de la loi 10788, ainsi que les catégories de logements sur les terrains propriété des collectivités publiques, se fonde sur les arguments relatifs à la mise en œuvre du plan directeur cantonal 2030, à la diversité des logements, et aux aspects économiques de la mise en œuvre du projet PAV.

La densité générale du projet PAV, ainsi que les objectifs en termes d’espaces et d’équipements publics, de mobilité et d’environnement demeurent inchangés.

Loi 10788 et convention du 4 mars 2010

Dans le cadre du projet de loi relatif à l'aménagement du quartier Praille-Acacias-Vernets, un premier avant-projet de déclassement avait été soumis à enquête publique. Les trois communes concernées l'avaient préavisé favorablement sous réserve. Un référendum a toutefois été lancé par l'Association suisse des locataires, section Genève (ASLOCA) et le comité référendaire «Non au mirage du projet Praille-Acacias-Vernets» (ci-après les référendaires), contre le préavis du Conseil municipal de la Ville de Genève du 13 mai 2009.

Afin de trouver un accord sur le projet de loi et sur les principes d'aménagement du périmètre, un dialogue a été instauré entre le Conseil d'Etat, les communes concernées et les référendaires. L'accord résultant de ces échanges s'est concrétisé par la signature d'une convention le 4 mars 2010 entre le Canton de Genève, les Conseils administratifs des Villes de Genève, Carouge et Lancy, et les référendaires.

Le premier avant-projet de loi a ainsi été modifié conformément aux termes de la convention, en intégrant en particulier le principe B.1 relatif au ratio «un nouveau logement pour un nouvel emploi» et le principe B.2 relatif aux catégories de logements. Après une seconde enquête publique, le projet de loi a reçu les préavis favorables des Villes de Genève, Carouge et Lancy, et a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil le 23 juin 2011.

Un groupe de suivi a été instauré par ladite convention, composé notamment de représentants des signataires de la convention, de la Chambre genevoise immobilière (CGI) et de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG). Ce groupe supervise l'élaboration de l'image directrice et des plans localisés de quartier, ainsi que la densité et la répartition des activités, il est consulté lors de l'élaboration des cahiers des charges et programmes de concours.

Dans le cadre du projet de modification de la loi 10788, un avenant à la convention du 4 mars 2010 a été établi. Ce document est présenté au paragraphe «Avenant à la convention du 4 mars 2010» ci-après.

Plan directeur de quartier (PDQ) PAV

Elaboration et approbation

Le PDQ PAV a été élaboré en collaboration avec les trois communes concernées. Il a été approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} avril 2015, suite à son adoption par les Conseils municipaux des Villes de Lancy, Carouge et Genève, respectivement les 11 et 16 décembre 2014 et 21 janvier 2015. L'approbation du PDQ PAV par le Conseil d'Etat fait l'objet de deux recours.

Le rôle du PDQ PAV est d'instituer une vision d'ensemble du développement sur l'ensemble de son périmètre. Il constitue un document de référence cohérent et définit une stratégie de mise en œuvre.

Afin d'assurer la dimension dynamique et évolutive du PDQ PAV, le règlement d'application de la loi relative à l'aménagement du quartier Praille-Acacias-Vernets (RaPAV), adopté par le Conseil d'Etat le 18 juin 2014, prévoit la possibilité de sa révision lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement.

Le PDQ PAV comprend 21 fiches de coordination, une carte de synthèse et une carte des grands équilibres. Il est accompagné d'une évaluation environnementale stratégique (EES) et d'un concept énergétique territorial (CET).

La carte des grands équilibres (densités et affectations) comprend des informations concernant le programme, l'occupation du sol et la densité. Elle indique en particulier les éléments liants pour les autorités (Canton, communes), c'est-à-dire le programme total de 2 180 000 m² de surfaces brutes de plancher (SBP) et sa répartition dans les sept secteurs A à G de la loi 10788 qui peut être adaptée.

En particulier les fiches D1 «Décliner la mixité: un nouveau logement pour un nouvel emploi» et D4 «Offrir des logements pour tous» se basent sur la loi 10788 en vigueur, notamment les art. 1, al. 6, sur la proportion entre nouveaux logements et nouveaux emplois, et 4, al. 9, relatif aux catégories de logements.

Mise en œuvre

Le projet Praille-Acacias-Vernets se situe dans un tissu urbain, économique et social actif et vivant. De par l'ampleur de son territoire, son occupation actuelle et sa programmation, il représente un cas complexe de renouvellement urbain, impliquant un processus de mutation progressive sur une durée de plusieurs dizaines d'années, dépassant le cadre habituel de la planification sur dix à quinze ans.

Le processus de développement, de relocalisation et de concentration des entreprises comprend plusieurs aspects: la participation active des entreprises au renouvellement urbain (valorisation), la relocalisation progressive des entreprises existantes pour permettre la réalisation du projet urbain (regroupement et densification), la délocalisation progressive des entreprises qui présentent des nuisances incompatibles avec l'habitat, la valorisation sur le site des opportunités de développement industriel et commercial des entreprises et/ou l'adaptation de leur outil de travail, notamment logistique.

En raison de sa situation centrale et de la nature de ses enjeux programmatiques et territoriaux, le projet PAV s'inscrit à l'échelle de la ville et de l'agglomération.

mération. Le développement des projets urbains se poursuit à l'échelle de projet adéquate, en vue notamment de l'élaboration des plans localisés de quartier (PLQ PAV), tout en assurant une cohérence à l'échelle de l'ensemble du périmètre PAV.

La démarche générale du projet PAV se base sur les principes suivants:

- continuité du processus de projet urbain à travers les différents outils de planification et de projet;
- approche interdisciplinaire et avancement en parallèle du projet urbain et des conditions opérationnelles;
- prise en compte par le projet urbain du processus de mutation progressive des quartiers;
- mise au point et suivi d'outils adaptés et dialogue avec les acteurs concernés.

Concernant les PLQ PAV, il convient de rappeler que l'art. 3 de la loi 10788 prévoit des dispositions qui se distinguent de celles du PLQ usuel, en particulier concernant les aires de localisation des constructions et la répartition des affectations.

Dans le cas des grands périmètres de PLQ PAV, il s'agira d'exploiter les possibilités d'assouplissement offertes par rapport à un PLQ usuel, notamment pour prendre en compte un phasage dans le temps de la réalisation des projets à l'intérieur d'un même périmètre de PLQ, la situation de bâtiments qui pourraient être maintenus dans une phase transitoire, ainsi qu'une gestion évolutive du stationnement, tout en assurant la cohérence du plan, la répartition et la localisation des droits à bâtir, et l'atteinte des objectifs qualitatifs.

Concernant en particulier la stratégie foncière active et coordonnée, la volonté de mettre en place une Fondation PAV dans le but de faciliter les opérations, notamment foncières et/ou immobilières, nécessaires à la réalisation du projet PAV, a été confirmée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 24 juin 2015. Les démarches sont en cours.

Concernant en particulier la dynamique du projet, plusieurs outils sont en cours d'élaboration ou en préparation, en particulier une base de données des parcelles et un plan de phasage du développement urbain.

Révision

Les propositions présentées par le présent projet de modification de la loi 10788, en termes de proportion de logements et d'emplois sur l'ensemble du périmètre, et de catégories de logements sur les terrains propriété des collectivités publiques, impliquent une révision du PDQ PAV. Cette possibilité est offerte par le règlement d'application de la loi relative à l'aménagement du quartier Praille-

Acacias-Vernets (RaPAV), adopté par le Conseil d'Etat le 18 juin 2014, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement.

Cette révision portera sur la carte des grands équilibres (densités et affectations), sur la fiche D1 «Décliner la mixité: un nouveau logement pour un nouvel emploi», et sur la fiche D4 «Offrir des logements pour tous». Elle pourrait être accompagnée d'autres adaptations, en fonction de l'avancement des études, ainsi que d'une mise à jour des indications relatives aux mesures et projets du PDQ PAV.

Il s'agit de relever que la modification du programme n'est pas un changement total de paradigme, mais peut toutefois avoir des impacts sur la programmation des équipements publics, la mobilité et l'environnement, qui seront pris en compte dans le cadre des études et des procédures à suivre.

Concernant les équipements publics, l'augmentation du nombre de logements dans le projet implique une augmentation des équipements de proximité. L'incidence en termes de volumes bâtis et de réservations foncières est marginale pour les équipements culturels, sociaux, sportifs ou de la petite enfance. En revanche, la planification scolaire est impactée et nécessite la construction de 12 à 24 classes supplémentaires selon le rythme des réalisations. Or, les projections en besoins scolaires pour les 10 500 nouveaux logements initialement prévus dans le périmètre ont montré un besoin de 4 à 4,5 groupes scolaires de 24 classes (estimation du Service de la recherche en éducation – SRED/DIP juillet 2013), alors que le PDQ PAV a considéré un besoin de 5 groupes scolaires, intégrant ainsi la marge nécessaire pour l'objectif visé de 12 400 nouveaux logements induits par la modification de la loi 10788. La réalisation dans le temps des programmes de logements et des équipements scolaires sera coordonnée.

Concernant la mobilité, un mandat d'étude d'organisation et de modélisation de la mobilité a été attribué, avec les objectifs de développer un concept de mobilité favorisant les modes doux et garantissant un haut niveau d'accessibilité sur l'ensemble du périmètre PAV, en particulier pour les transports collectifs, de valider un plan de circulation cohérent et de manière compatible avec le projet d'urbanisation, de mener la réflexion à une échelle stratégique, et de vérifier l'adéquation entre l'offre de transport et la demande de déplacements à l'aide d'une simulation dynamique de l'ensemble des modes de déplacement. Les études en cours tiennent compte des données programmatiques de la loi 10788 en vigueur et du présent projet de modification.

Concernant les opportunités et les contraintes en termes d'environnement et d'énergie, les projets urbains et les projets de PLQ PAV en cours sont ou seront également adaptés aux nouvelles données programmatiques. Les études d'impact sur l'environnement (EIE) et les concepts énergétiques territoriaux (CET) accom-

pagnant les PLQ PAV permettront d'effectuer les vérifications et de définir les mesures et projets de manière compatible avec le projet d'urbanisation.

Concernant en particulier la protection contre le bruit, les degrés de sensibilité au bruit attribués par la présente loi peuvent être adaptés dans le cadre d'un autre plan d'affectation du sol, conformément à l'art. 15, al. 2, de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE). Une réflexion sur l'attribution des degrés de sensibilité au bruit sera faite dans le cadre de l'élaboration des PLQ PAV, en prenant en compte les programmes qui pourraient justifier un niveau de protection contre le bruit différent.

Contexte

Constitution cantonale

La Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013.

Son art. 165 énonce que «l'Etat favorise la réalisation de quartiers durables». Les trois dimensions sociétale, environnementale et économique du développement durable sont intégrées dans le PDQ PAV, aussi bien dans ses principes et ses objectifs, que dans sa mise en œuvre. Il convient de relever en particulier:

- la programmation mixte répondant aux besoins de la société en termes de logements, d'activités et d'équipements publics;
- la forte densité prévue permettant aussi bien l'utilisation rationnelle des terrains que la viabilité économique de la mutation urbaine;
- les espaces publics constituant le cadre de vie des habitants et usagers des quartiers, en améliorant les qualités paysagères et naturelles du site;
- le traitement interdisciplinaire des thématiques de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement, ainsi que la prise en compte des aspects fonciers et économiques.

Son art. 67, al. 3, donne la possibilité au Grand Conseil de décider de soumettre une loi au référendum, à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Cette possibilité est développée au paragraphe «Référendum facultatif» ci-après.

Plan directeur cantonal (PDCn) 2030

Le PDCn 2030 a été adopté par le Conseil d'Etat le 20 février 2013 et par le Grand Conseil le 20 septembre 2013. Ce document de référence et de coordination définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement cantonal.

Le projet PAV est l'un des dix grands projets prioritaires du PDCn 2030. Il fait l'objet de la fiche P01 qui décrit en particulier les enjeux et les objectifs d'aménagement et est mentionné dans de nombreuses fiches des chapitres A – Urbanisation, B – Mobilité et D – Approvisionnement, élimination et risques. Il s'inscrit en particulier dans la mesure de la fiche A01 «Intensifier le renouvellement urbain», qui vise notamment à :

- requalifier des sites industriels centraux bien desservis par les transports publics en réalisant des quartiers à forte densité, ce qui, à l'échelle cantonale, favorise une utilisation optimale des zones à bâtir, permet de limiter l'étalement urbain et contribue à une mobilité plus durable;
- augmenter fortement le parc de logements, en veillant à garantir une mixité tant fonctionnelle et sociale que générationnelle;
- contribuer à une stratégie différenciée d'offre de sites d'activités (fiche A07), en valorisant les opportunités tant pour la logistique que pour les très fortes densités d'emplois sur les interfaces multimodales de transports et en amorçant un rééquilibrage entre les parties est et ouest du canton;
- rechercher la qualité urbaine par un projet d'ensemble visant à assurer de bonnes conditions de vie, sociales et environnementales, avec notamment la réalisation d'espaces publics et d'équipements.

Le plan directeur cantonal a été approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015. Cette décision d'approbation était cependant assortie d'un certain nombre de réserves, énoncées dans le rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 13 avril 2015.

Le renforcement de la protection des terres agricoles a conduit le Conseil fédéral à ne pas accepter de renégocier le quota cantonal de surfaces d'assolement (SDA) et de ce fait à n'approuver que les projets d'extension urbaine sur la zone agricole suffisamment avancés et permettant de respecter ce quota. De ce fait, il a enjoint le canton à «privilégier explicitement le développement vers l'intérieur aux extensions urbaines sur la zone agricole et prioriser les projets en conséquence» (rapport d'examen, ARE, 13 avril 2015).

Cette injonction a été entendue par le Grand Conseil, qui a adopté à l'unanimité la motion 2281 «en faveur de la réalisation de l'ensemble du plan directeur 2030» le 17 septembre 2015, et invite notamment le Conseil d'Etat:

- à redoubler ses efforts, en tenant compte des évolutions du cadre normatif, en matière de densité et de planification temporelle, ainsi qu'à revoir les minima prévus dans les PLQ des grands périmètres restant à urbaniser (Grands-Esserts, Cherpines, Communaux d'Ambilly, Bernex);
- à concrétiser et densifier, en tenant compte des évolutions du cadre normatif, les projets de renouvellement urbain à l'instar du périmètre Praille-Acacias-Vernets.

Le présent projet de modification de la loi 10788 s'inscrit pleinement dans ce nouveau contexte, tout en respectant les orientations initiales du plan directeur cantonal:

- l'augmentation du nombre de logements répond à la nécessité de prioriser l'utilisation de la zone à bâtir pour compenser le report de plusieurs projets en emprise sur la zone agricole;
- la diminution des surfaces d'activités nouvelles, par le maintien d'une part importante des activités existantes sur le site, ne compromet pas l'objectif de localiser la bonne activité au bon endroit, avec de fortes densités d'emplois autour des trams et des gares, ni celui de garantir une mixité fonctionnelle, signe de quartiers vivants et animés;
- la diversité des types de logement préconisée, répond à la volonté de mixité sociale et à l'objectif d'accueillir différents modes de vie et d'habitat au sein d'un même quartier.

Diversité des logements

Le rapport sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030 a été adopté par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2015. Ce document rappelle les objectifs de la politique cantonale du logement et présente des propositions pour adapter cette politique aux défis d'aujourd'hui.

Dans le chapitre consacré aux constats et analyses, les indicateurs retenus se concentrent sur les questions de quantité et de prix. L'évolution de la démographie, celle du parc de logements, ainsi que la répartition territoriale des logements contrôlés selon la LGL et la loi générale sur les zones de développement (LGZD) sont notamment analysées.

Dans la partie dédiée à l'évolution des modes de vie et des besoins, l'évolution de la structure des ménages et des besoins catégoriels, ainsi que l'accès à la propriété et le développement des coopératives sont particulièrement discutés.

Le présent projet de modification de la loi 10788 est cohérent avec les constats et les orientations de ce rapport, issu lui-même des constats des Rencontres du logement qui se sont déroulées entre novembre 2014 et mars 2015.

Dans le cadre des études programmatiques du projet PAV, un rapport sur la propriété par étages en droit de superficie (PPE en DDP) a été présenté lors de la séance du groupe de suivi PAV du 17 juin 2015.

Ce rapport montre d'une manière générale que l'introduction de logements PPE en DDP sur les terrains propriété des collectivités publiques, particulièrement

ceux de l'Etat, favorise le développement de l'ensemble du projet PAV, autant par son excellente capacité à porter les coûts des impenses liés aux départ des activités existantes que par l'évolution des recettes fiscales attendues par les communes. Elle offre de plus une diversification de l'offre de logement dans le périmètre PAV.

Le rapport se fait le reflet d'entretiens menés avec des professionnels de l'immobilier (promoteurs, banquiers et régisseurs) qui ont récemment développé des opérations de PPE en DDP ou ont ce type d'objet sous gestion. Ces acteurs se sont montrés favorables au développement de ce programme qui «peut soulager d'autres programmes moins porteurs du point de vue financier et ne pose pas de grande difficulté». Ils relèvent également que «son attrait est conjoncturel» et qu'il serait préférable que la possibilité de créer de la PPE en DDP dans le périmètre PAV ne devienne pas une obligation.

Du point de vue du marché immobilier, la PPE en DDP s'inscrit dans le marché plus large de la PPE au centre-ville, qui comprend peu d'objets neufs. Dans ce contexte, la PPE en DDP dans le périmètre PAV offre une alternative intéressante et ne devrait pas rencontrer de problèmes de commercialisation.

Il s'agit avec ce modèle de développer des logements de milieu de gamme accessibles grâce aux particularités du droit de superficie, avec des prix de vente de l'ordre de 6000 francs par mètre carré. Cela représente des prix de 10% inférieurs à ceux de la PPE contrôlée en pleine propriété, et de 25% à 50% inférieurs à ceux du marché libre dans le centre-ville. L'objectif est de promouvoir des conditions favorables aux acquéreurs en usage propre en leur offrant des conditions financières similaires à celles d'une épargne de 2^e pilier. Dans le contexte actuel de durcissement de l'accès au crédit pour les acquéreurs, l'avantage du prix apparaît comme une véritable opportunité. Rappelons ici que les prix de vente des PPE dans le périmètre PAV seront contrôlés par le Canton qui reste propriétaire des terrains, évitant ainsi les mécanismes de spéculation.

Le présent projet de modification de la loi 10788, par l'introduction d'une part de logements PPE en DDP sur les terrains propriétés des collectivités publiques, assure une mixité plus étendue en matière de logement: la PPE en DDP dans le périmètre PAV est un vecteur de diversification des types et des catégories de logements dans une gamme de prix accessible à la classe moyenne supérieure sans diminution du nombre de logements HBM, HM ou LUP. Le détail est présenté au paragraphe «Catégories de logements» ci-après.

Aspects économiques

En parallèle de l'avancement du projet et de l'élaboration du PDQ PAV, des études ont été menées sur les thématiques foncières et économiques. Elles prennent en compte le programme (logements, activités, infrastructures et équi-

pements publics), la situation existante (entreprises présentes, droits de superficie, coûts de libération du foncier), les éléments financiers (charges et revenus), et le phasage du développement urbain (planification dans le temps).

Une méthodologie et un modèle économique ont été élaborés en 2013, sur la base des données du projet à ce stade des études, qui tient compte de la carte illustrative de l'objectif global «un nouveau logement pour un nouvel emploi» et du diagramme des catégories de logements sur terrains publics, documents annexes de la convention du 4 mars 2010.

Les éléments économiques ont été discutés lors de la séance du groupe de suivi PAV du 22 novembre 2013. Ils ont fait ressortir la fragilité de l'équilibre financier du programme.

La convention cadre de collaboration concernant les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics, a été élaborée en 2014 et signée par le Canton et les Villes de Genève, Carouge et Lancy le 11 décembre 2014. Sur la base du projet de PDQ PAV, ce document a défini et évalué les coûts des infrastructures publiques (voies de communication, espaces verts, réseaux) liées au développement urbain et ceux des équipements publics (socio-éducatifs, d'aide sociale, culturels et socio-culturels, sportifs et divers) répondant aux besoins de la population. La convention tient également compte des coûts des impenses liées à la libération du foncier (relocalisation des entreprises, valeur des droits de superficie, démolitions et assainissement des sols). Les principes énoncés dans ce document sont les suivants:

- le Canton et les communes mettent tout en œuvre pour réaliser les infrastructures et les équipements nécessaires au développement des quartiers PAV. Ils les planifient en prenant en compte la capacité financière de chaque collectivité publique et la planification des investissements cantonaux et communaux;
- la contribution des promoteurs aux coûts des infrastructures publiques sera fixée dans le cadre des plans financiers des opérations immobilières, qui prendront en compte les coûts des impenses liées à la libération du foncier, et respecteront les objectifs de la politique du logement;
- l'augmentation de revenus liée aux rentes foncières sur les terrains du Canton, résultant de la modification du régime des zones et de la densification, sera partiellement affectée au bénéfice du développement urbain, en fonction des droits à bâtir générés et des conditions liées à la libération du foncier.

En parallèle, un planificateur financier pour chacune des trois communes a été élaboré, sur la base d'un outil développé pour les grands projets et adapté au cas particulier du projet PAV. Cet outil figure l'impact du développement d'un projet urbain sur les finances communales. Il prend en compte d'une part les charges liées à la réalisation et à l'entretien des infrastructures et à l'évolution des charges

de fonctionnement et, d'autre part, les revenus provenant de la fiscalité des personnes physiques et morales ainsi que la perception de taxes.

Les trois planificateurs financiers ont été élaborés en prenant en compte l'évolution des données du projet selon l'avancement du PDQ PAV, en particulier la carte des grands équilibres (densités et affectations) et les fiches D5 et D6 relatives au programme des équipements et infrastructures publiques. Cet outil a été présenté lors de la séance du groupe de suivi du 11 décembre 2014. Les résultats ont montré:

- l'importance de la dimension temporelle: la durée du développement urbain sur une période d'environ quarante ans permet une réalisation échelonnée des infrastructures et équipements publics, et détermine la répartition dans le temps des charges et des revenus;
- l'impact sur les comptes communaux: la modélisation du scénario qui prévoit deux nouveaux logements/un nouvel emploi, 50% de LUP/35% de ZD loc et loyers libres/15% de PPE en DDP, est sensiblement plus favorable que la modélisation du scénario de la loi 10788 en vigueur (un nouveau logement/un nouvel emploi, 66% de LUP/34% de ZD loc et loyers libres).

Même si la sensibilité de ces planificateurs financiers est importante, notamment en cas de variation des taux d'intérêts ou de celle des charges de fonctionnement induites par l'arrivée de nouveaux habitants dans les communes, le modèle a toutefois montré que l'introduction d'une part de PPE en DDP dans le panel des logements à prévoir dans le périmètre PAV a pour effet évident d'améliorer les prévisions de revenus fiscaux communaux.

L'effet provoqué par la diminution du programme des activités est plus difficile à évaluer. Les estimations des revenus fiscaux des activités sont fortement dépendantes de la conjoncture, de la nature des activités et du lieu de déclaration des bénéficiaires des entreprises concernées. Au surplus, ces estimations ont été produites compte tenu de la fiscalité actuelle. Or, la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) de même que les projets de renforcement de la fiscalité sur le lieu de domicile vont dans le sens d'une diminution de l'attractivité fiscale des programmes d'activité par rapport au logement.

Dans cette perspective, le fait d'augmenter le programme de logements par rapport à celui des activités au bénéfice de la PPE en DDP est de nature à stabiliser les revenus de la fiscalité communale.

Ainsi, le présent projet de modification de la loi 10788, qui introduit une part de logements PPE en DDP sur les terrains propriétés des collectivités publiques, permet:

- d'améliorer sensiblement l'équilibre des plans financiers des opérations immobilières (sans pour autant assurer que toutes les opérations soient réa-

lisables): la PPE en DDP offre une possibilité d'augmenter les marges dans les opérations immobilières. Autrement dit, elle offre une capacité de portage des impenses supérieure aux autres catégories de logement et peut ainsi soulager d'autres programmes moins porteurs du point de vue financier. Les estimations réalisées dans le cadre du rapport sur la PPE en DDP font état d'une charge foncière maximale de 1600 francs par mètre carré SBP pour la PPE en DDP, 700 à 1200 francs pour les logements non soumis à l'art. 15 LGL, et 600 francs pour les logements qui lui sont soumis;

- d'assurer des revenus fiscaux stables aux communes: les contribuables de la PPE en DDP contribuent à l'amélioration des recettes fiscales communales en assurant un volume de perception plus stable que les activités auxquelles elle se substitue. En période de haute conjoncture, le revenu fiscal communal des activités est potentiellement plus élevé que celui du logement mais ce n'est pas le cas lors d'un ralentissement économique. Cet avantage du logement sur les activités se trouvera renforcé à l'entrée en vigueur de la RIE III et dans le cas d'une perception fiscale renforcée à l'avenir sur le lieu de domicile.

Equilibres programmatiques

Proportion de logements et d'emplois

Le programme total indiqué par la carte des grands équilibres (densités et affectations) du PDQ PAV s'élève à 2 180 000 m² SBP. La répartition du programme dans les sept secteurs A à G de la loi 10788 peut être adaptée, notamment en fonction de la définition et de la situation des équipements publics et des espaces publics qui ne sont pas définitives.

Le programme se compose de 1 075 000 m² SBP de nouveaux logements, 457 000 m² de nouveaux emplois, et de 648 000 m² SBP de surfaces démolies et reconstruites. La surface des bâtiments maintenus et celle des équipements publics ne sont pas comprises.

Les surfaces démolies et reconstruites correspondent à environ 15 000 emplois et les surfaces des bâtiments maintenus à environ 5000 emplois, selon le nombre d'environ 20 000 emplois existants dans le périmètre de la loi 10788 et l'hypothèse relative aux bâtiments maintenus. Les surfaces reconstruites peuvent correspondre à des entreprises existantes et relocalisées dans le périmètre ou à de nouvelles entreprises remplaçant les surfaces démolies.

La proportion entre le nombre de nouveaux logements et celui de nouveaux emplois se base sur le calcul d'environ 70% des surfaces pour les logements et 30% des surfaces pour les emplois, principe indiqué à l'art. 1, al. 6, de la loi 10788. En respectant cette base de calcul, il a été considéré une surface moyenne de 102 m² par logement et de 43,5 m² par emploi sur l'ensemble du périmètre. On

aboutit ainsi à un nombre d'environ 10 500 nouveaux logements et 10 500 nouveaux emplois, correspondant bien au principe d'un nouveau logement pour un nouvel emploi.

La proposition du présent projet de modification de loi est de viser l'objectif de deux nouveaux logements pour un nouvel emploi, tout en maintenant le programme total de 2 180 000 m² SBP. Selon cet objectif, le programme total se compose dès lors de 1 264 000 m² SBP de nouveaux logements, 268 000 m² SBP de nouveaux emplois, et de 648 000 m² SBP de surfaces démolies et reconstruites, ce dernier chiffre étant inchangé.

Le calcul des surfaces considère environ 82% des surfaces pour les logements et 18% des surfaces pour les activités. Ce nouveau pourcentage de la surface brute de plancher est la résultante arithmétique du principe 70%/30% relatif au ratio 1/1, appliqué au ratio 2/1 ($2 \times 70 / 2 \times 70 + 30 = 82\%$). Considérant les mêmes surfaces moyennes de 102 m² par logement et de 43,5 m² par emploi, on aboutit à un nombre d'environ 12 400 nouveaux logements et 6200 nouveaux emplois, correspondant bien à l'objectif visé de deux nouveaux logements pour un nouvel emploi.

Un monitoring des densités et des affectations, prévu par la fiche E2 du PDQ PAV, permettra de comptabiliser les surfaces de logements et d'activités, au fur et à mesure des planifications et des réalisations.

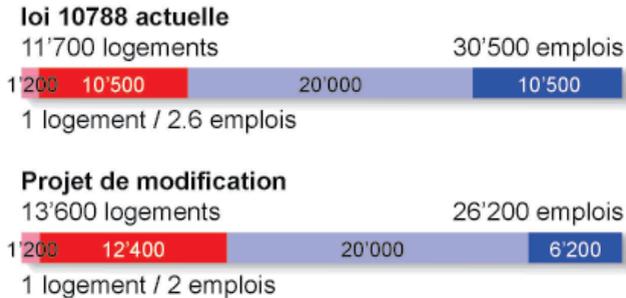
Le tableau ci-après résume les surfaces selon le principe de la loi 10788 actuelle et selon l'objectif visé par le projet de modification de loi.

	Principe loi 10788 actuelle: 1/1	Objectif projet de modification: 2/1
Nouveaux logements	1 075 000 m ² (10 500)	1 264 000 m ² (12 400)
Nouveaux emplois	457 000 m ² (10 500)	268 000 m ² (6 200)
Surface démolie et reconstruite	648 000 m ²	648 000 m ²
Programme total SBP	2 180 000 m ²	2 180 000 m ²

Les quartiers actuels dans le périmètre de la loi 10788 comprennent environ 1200 logements et 20 000 emplois, dans des bâtiments qui seront maintenus ou dans les surfaces qui seront démolies et reconstruites.

En prenant en compte l'existant, le nombre effectif de logements et d'emplois après la mutation et la densification des quartiers s'élève à environ 11 700 logements et 30 500 emplois selon la loi 10788 actuelle, et à environ 13 600 logements et 26 200 emplois selon l'objectif visé par le projet de modification de loi.

Le schéma ci-dessous illustre ces proportions.



Catégories de logements

La loi 10788 en vigueur prévoit, pour les terrains propriété des collectivités publiques, indépendamment de la zone, que:

- tous les logements sont à louer;
- deux tiers des logements sont d'utilité publique;
- la moitié des logements sont subventionnés;
- 22% des logements sont de la catégorie HBM.

La proposition du présent projet de modification de loi prévoit, pour les terrains propriété des collectivités publiques, et en zone de développement, que:

- tous les logements sont en droit de superficie, dont une part minimale de 88% à louer, et une part maximale de 12% de logements tels que PPE en DDP;
- 62% des logements sont d'utilité publique;
- 24% des logements sont de la catégorie HBM.

Il sied de préciser que l'abandon des règles de répartition de catégories pour les parcelles publiques en zone ordinaire répond à la volonté de faciliter d'un point de vue économique l'intégration des programmes de logements dans des bâtiments de gabarit élevé. Il en a été tenu compte en fixant la part de logements d'utilité publique en zone de développement, de sorte à compenser ceux qui auraient été réalisés en zone ordinaire.

Il résulte nécessairement du changement de ratio nouveaux logements/nouveaux emplois une augmentation de la quantité de logements, qui, selon les projections qui seront détaillées par la suite, passe de 10 500 à 12 400 logements.

La nouvelle répartition qui est proposée introduit une diversité accrue des types de logements en permettant notamment une proportion maximale de 12% de logements tels que PPE en DDP sur les parcelles publiques. Cela étant, elle

visé à maintenir le nombre de logements proposés à la location, ainsi que celui de logements d'utilité publique (6000), le nombre de logements ayant des niveaux de loyers bon marché (HBM) étant augmenté (de 2000 à 2300).

Pour établir la projection, qui part des quantités de logements prévues dans le PDQ PAV, il convient de retenir les éléments suivants.

La surface moyenne des logements en zone de développement est par hypothèse de 100 m², alors que celle des logements en zone ordinaire est de 120 m².

Les règles sur les catégories de logements ne s'appliquent que pour les parcelles publiques en zone de développement. Cela donne les projections suivantes.

<i>Catégories de logements</i>	<i>Proportion de logements</i>	<i>Nombre</i>	<i>Surface brute de plancher (SBP)</i>
Parcelles publiques en ZED		9 700	970 000 m ²
HBM	24%	2 300	
Autres logements d'utilité publique	38%	3 700	
Sous-total logements d'utilité publique	62%	6 000	
ZD loc	26%	2 550	
PPE en DDP notamment	12%	1 150	

Sur les parcelles privées, en zone de développement, le choix est libre de réaliser les logements en PPE ou dans l'une des catégories de logements locatifs prévues par la LGL étant précisé que les règles sur les surfaces et les niveaux de prix, au sens de l'art. 5 LGZD, s'appliquent ensuite.

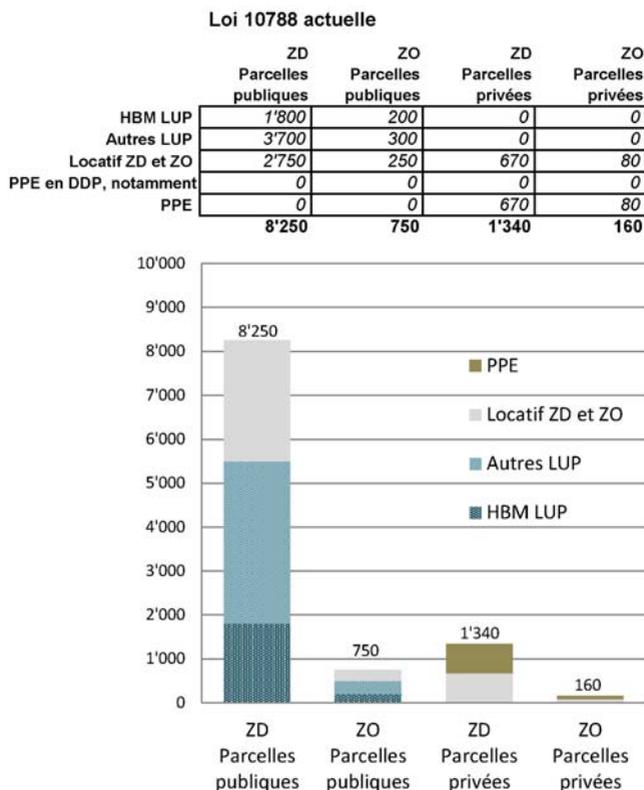
Il convient dès lors, pour déterminer les quantités, de formuler des hypothèses sur le type de logements qui sera réalisé, ce que traduisent les tableaux suivants.

<i>Catégories de logements</i>	<i>Proportion de logements</i>	<i>Nombre</i>	<i>Surface brute de plancher (SBP)</i>
Parcelles publiques en ZO		900	110 000 m ²
Appartements à louer	50%	450	
PPE en DDP notamment	50%	450	
Parcelles privées en ZD		1600	160 000 m ²
Appartements à louer	50%	800	
PPE	50%	800	
Parcelles privées en ZO		200	24 000 m ²
Appartements à louer	50%	100	
PPE	50%	100	

En synthèse, étant encore rappelé qu'il s'agit là de projections, le nombre total visé de logements sur l'entier du périmètre s'élève à 12 400 logements (10 500 selon la loi 10788 en vigueur) pour une surface totale de 1 264 000 m² SBP, dont environ:

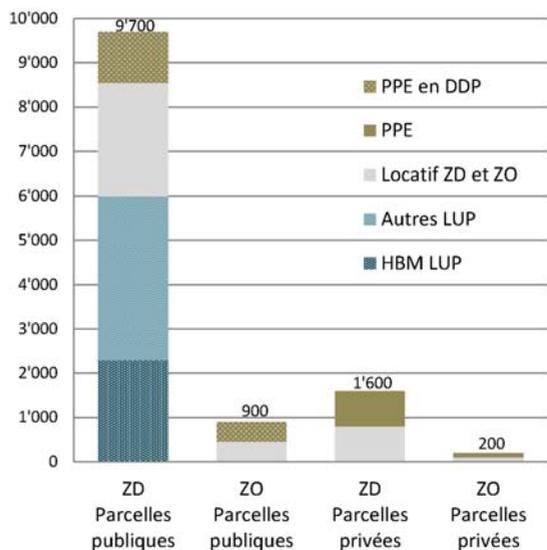
- 9700 logements sur les parcelles publiques en zone de développement (environ 8250 selon la loi 10788 en vigueur);
- 900 logements sur les parcelles publiques en zone ordinaire (environ 750 selon la loi 10788 en vigueur);
- 1800 logements sur les parcelles privées (environ 1500 selon la loi 10788 en vigueur).

La projection des programmes de logements selon la loi 10788 actuelle, et selon le projet de modification de celle-ci, est illustrée par les schémas suivants.



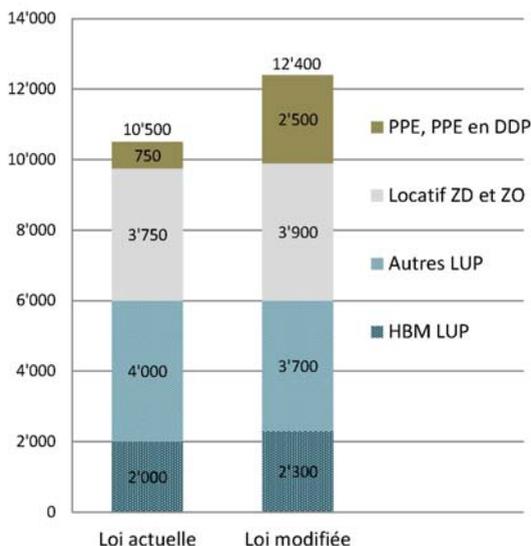
Modification de la loi

	ZD Parcelles publiques	ZO Parcelles publiques	ZD Parcelles privées	ZO Parcelles privées
HBM LUP	2'300	0	0	0
Autres LUP	3'700	0	0	0
Locatif ZD et ZO	2'550	450	800	100
PPE en DDP, notamment	1'150	450	0	0
PPE	0	0	800	100
	9'700	900	1'600	200



Evolution des programmes

	Loi actuelle	Loi modifiée
HBM LUP	2'000	2'300
Autres LUP	4'000	3'700
Locatif ZD et ZO	3'750	3'900
PPE, PPE en DDP, notamment	750	2'500
Total des logements	10'500	12'400



Avenant à la convention du 4 mars 2010

Suite à de nombreux contacts avec les représentants des signataires de la convention du 4 mars 2010, un avenant à cette convention a été établi.

Les principales modifications apportées portent sur les points B.1 et B.2 et ont été reprises par le présent projet de modification de loi:

- B.1, intitulé: Un ratio «deux nouveaux logements pour un nouvel emploi».
- B.1.1: Il est convenu que, pour les nouvelles surfaces de plancher, hors équipements publics, et hors surfaces existantes maintenues ou reconstruites, l'aménagement de l'ensemble du périmètre de la loi 10788 devra répondre à l'objectif visé de «deux nouveaux logements pour un nouvel emploi».

- B.1.3: Une attention particulière sera portée au respect d'un juste équilibre entre les activités du secteur tertiaire et celles du secteur secondaire, ainsi qu'à la réalisation équilibrée dans le temps des programmes de logements et de surfaces d'activités.

La notion de juste équilibre à respecter entre activités tertiaires et secondaires implique que, dans la mesure du possible, des activités secondaires sont maintenues dans le périmètre, lorsqu'elles sont compatibles avec le développement urbain et que leur situation au centre-ville se justifie.

La notion de réalisation équilibrée dans le temps des programmes implique que, dans la mesure du possible, le développement des logements et des activités s'effectue de manière coordonnée.

- B 2: Les logements construits dans le périmètre du plan N° 29712A sur toutes les parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, sont des logements en droit de superficie, dont une part minimale de 88 % à louer, et une part maximale de 12 % de logements, toujours en droit de superficie, pouvant notamment comprendre des logements en propriété par étages. Dans ces cas, les conditions d'octroi, de transfert et de renouvellement des droits de superficie proscrirent toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires.
 - A l'échelle de l'ensemble du périmètre, une part minimale de 62% des logements réalisés sur les parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, sont des logements d'utilité publique, sur toute la durée des droits de superficie.
 - A l'échelle de l'ensemble du périmètre, une part minimale de 24% des logements réalisés sur des parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement, sont des logements de la catégorie HBM au sens de l'art. 16, al. 1, lettre a) de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL).
 - Afin de réaliser un aménagement du territoire équilibré et de qualité, les échanges entre, d'une part, des parcelles propriété de l'Etat, d'une commune ou d'une fondation de droit public et en zone de développement selon le plan N° 29712A et, d'autre part, des parcelles privées hors du périmètre de ce plan sont admis. Les terrains acquis hors de ce périmètre par ce biais doivent être affectés à des logements d'utilité publique ou à des équipements publics.

Cet avenant comprend en annexe le texte du projet de loi modifiant la loi 10788 du 23 juin 2011, ainsi que les tableaux et schémas illustratifs du programme de logements.

Référendum facultatif

Conformément à l'art. 67 al. 3 Cst-GE, le Grand Conseil peut décider de soumettre les lois sujettes au référendum facultatif, s'il le décide à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres.

Au vu de l'importance de cet objet, il apparaît judicieux de soumettre la présente loi au corps électoral, de sorte que la mise en œuvre de cette exceptionnelle loi de limites de zone repose à l'avenir désormais sur une assise populaire.

Commentaire article par article

Le commentaire article par article qui suit ne reviendra pas sur les éléments essentiels du projet discutés plus avant et ne s'étendra pas non plus sur les aspects purement techniques relevant à l'évidence d'un simple toilettage. Il se bornera à apporter, si nécessaire, les précisions complémentaires qui apparaissent judicieuses au vu des termes et du texte proprement dit des dispositions concernées.

Art. 1

Ad art. 1, al. 6 (nouvelle teneur)

Le nouveau ratio de deux nouveaux logements pour un nouvel emploi (un logement = 102 m², un emploi = 43,5 m²) à l'échelle de l'ensemble du périmètre implique, selon les calculs explicités au paragraphe «Proportion de logements et d'emplois» du présent exposé, que désormais, 82% des nouvelles SBP seront dévolues au logement et 18% à des activités. Ceci en lieu et place des proportions actuelles de 70%, respectivement 30%, correspondant au ratio d'un nouveau logement pour un nouvel emploi.

Seules les nouvelles SBP sont concernées, à l'exclusion des surfaces existantes maintenues ou reconstruites, lesquelles, à l'instar de celles dévolues aux équipements publics, n'entrent pas en ligne de compte dans ce calcul, ce qui est expressément précisé.

Ad art. 2, al. 2 (nouvelle teneur)

Le plan directeur de quartier PAV n'est plus tenu de prévoir la localisation de tours.

Ad art. 2, al. 3 (nouvelle teneur) et (abrogé)

Pas d'observations.

Ad art. 3, al. 3, phrase introductive (nouvelle teneur)

L'ancien art. 3 al. 5 LGZD, qui stipulait qu'en cas d'usage des normes de haute performance énergétique, la surface de plancher constructible pouvait excéder de 10% au maximum celle qui résulterait de la stricte application du plan a été abrogé le 16 mai 2013. Partant, la mention expresse de cette disposition supprimée n'a plus lieu d'être.

Ad art. 3, al. 4 (nouveau)

La marge de manœuvre de 10% relative au nombre de places de stationnement, offerte par l'art. 3, al. 5 LGZD apparaît insuffisante dans le cadre du projet PAV, en raison de la mise en œuvre complète d'un PLQ PAV qui peut s'effectuer sur une durée relativement longue, et de la nécessité de mettre en place une gestion du stationnement intégrant notamment l'évolution des besoins et des bases réglementaires.

Ad art. 4, al. 1, let. b (nouvelle teneur)

La mention d'équipements publics est ajoutée à la description de l'affectation mixte dévolue au secteur de l'Étoile (A), de manière à correspondre au contenu de l'art. 4 al. 8, qui stipule que des logements, des équipements publics et des espaces verts peuvent être réalisés dans chacun des secteurs.

Ad art. 4, al. 4, let. b (nouvelle teneur)

L'affectation prévue pour ce secteur, sis pour partie en zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes et pour une autre partie en zone de développement 2, est mieux précisée. La partie du secteur Praille Est-Grosselin (D) située en zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes est ainsi dévolue à une affectation mixte, comportant des activités secondaires et tertiaires, ainsi que des logements et des espaces verts; la partie de ce même secteur située en zone de développement 2 est dévolue à une affectation mixte, comportant des logements, des activités tertiaires, des entreprises sans nuisances ou moyennement gênantes, avec une nette prédominance de logements. Le grand parc prévu dans les deux parties de ce secteur par le PDQ PAV pourra y être aménagé, en lien avec l'interface de logistique et les programmes de logements et d'activités.

Ad art. 4, al. 7, let. b (nouvelle teneur)

Pas d'observations.

Ad art. 4, al. 8 (nouvelle teneur)

Il s'agit ici simplement de rectifier une erreur matérielle, l'art. 1 al. 1, adoptant le plan 29712A, crée une zone de développement 2 «prioritairement» affectée à des activités mixtes. Le toilettage proposé se limite à faire coïncider l'appellation de ces zones.

Ad art. 4, al. 9 (nouvelle teneur)

L'on voudra bien se reporter à ce sujet aux explications données au paragraphe «Catégories de logements» du présent exposé, traitant des catégories de logement.

Pour le surplus, la teneur actuelle de cette disposition évoque les parcelles propriété d'une collectivité publique au sens de l'art. 80A de l'ancienne Constitution genevoise du 24 mai 1847, aujourd'hui abrogée. Ces termes visaient l'Etat ou les communes. Il est ici proposé de citer nommément ces entités et d'y ajouter les fondations de droit public.

Ad art. 5 (nouvelle teneur)

Même commentaire que pour ad art. 4, al. 8.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

Ad art. 4B LGZD (nouvelle teneur)

Même commentaire que pour ad art. 4, al. 9 de la loi 10788.

Ad art. 4 LExt (abrogé)

L'abrogation de cette disposition concrétise l'abandon des règles de répartition de catégories pour les parcelles publiques en zone ordinaire, répondant à la volonté de faciliter d'un point de vue économique l'intégration des programmes de logements dans des bâtiments de gabarit élevé, pour les motifs explicités au paragraphe «Catégories de logements» du présent exposé. En contrepartie, la part de logements d'utilité publique en zone de développement est fixée par l'art. 4B LGZD de sorte à compenser ceux qui auraient été réalisés en zone ordinaire.

Art. 3 Entrée en vigueur

Pas d'observations.

Art. 4 Référendum

Pas d'observations particulières. L'on voudra bien se reporter à ce sujet au paragraphe «Commentaire article par article» du présent exposé.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Commentaires du Conseil administratif

Rappel historique

Le Grand Conseil a voté le 23 juin 2011 la loi modifiant les limites de zones du quartier Praille-Acacias-Vernets (PAV) en créant une zone 2, une zone de développement 2 et autres confirmant ainsi les conditions pour une mutation de ce périmètre en quartier urbain comportant du logement, des activités, des équipements et espaces publics en lieu et place de la zone industrielle que nous connaissons aujourd'hui.

En vertu de l'art. 2 al. 4 de la loi de déclassement, le Canton et les communes concernées ont établi un plan directeur de quartier PAV (PDQ PAV) adopté par votre Conseil le 21 janvier 2015 et par le Conseil d'Etat le 1^{er} avril de la même année.

Il convient de rappeler qu'un premier projet de déclassement a été mis à l'enquête publique en 2008. Suite à un référendum, un accord a été signé le 4 mars 2010 entre le Conseil d'Etat, le comité référendaire et les villes concernées. Il a conduit à plusieurs adaptations et précisions du projet, notamment en ce qui concerne le rapport entre le nombre de logements et d'activités, la répartition des catégories de logements à l'échelle du périmètre pour les parcelles propriété des collectivités publiques, le suivi du projet et la nécessité de mettre sur pied les modalités de financement et d'entretien des espaces, des infrastructures et équipements publics.

A ce titre, une convention de financement des équipements et infrastructures a été signée le 11 décembre 2014.

LE PROJET

Ce projet de modification de zones a comme but principal de modifier le ratio d'un nouveau logement pour un nouvel emploi (1:1) en faveur d'un ratio de deux nouveaux logements pour un nouvel emploi (2:1). L'objectif actuel de 10 500 nouveaux logements serait ainsi augmenté de 2000 unités environ pour

atteindre 12 400 logements supplémentaires alors que le nombre de nouveaux emplois serait réduit et passerait à 6200. Cette disposition est accompagnée d'une modification des catégories des logements à construire sur les parcelles en mains des collectivités publiques, introduisant, notamment, la possibilité de réaliser des PPE alors que dans la loi actuelle la totalité de ces logements seraient locatifs. Sont également prévues quelques adaptations des instruments d'aménagement propres au périmètre PAV.

En revanche, le plan de zones reste inchangé.

Le projet transmis aux communes au mois d'avril 2016 a suscité les remarques suivantes de la part du Conseil administratif.

La modification de l'équilibre emplois/logements est de nature à entraîner des impacts sur l'aménagement du quartier. Il sera donc indispensable de les évaluer attentivement au travers des études d'aménagement dont certaines déjà engagées. En effet, tout en étant favorable à la création de logements, il est important pour le Conseil administratif que la localisation des logements supplémentaires soit examinée avec la plus grande attention, en tenant compte des contraintes et des risques liés à l'application des ordonnances fédérales sur le bruit et les risques majeurs. Ces contraintes restreignent indiscutablement la marge de manœuvre nécessaire pour implanter ces logements. Il s'agira notamment d'être extrêmement attentifs à offrir une bonne habitabilité du logement tout en évitant la ségrégation entre secteurs à forte nuisance où il n'y aura que de l'emploi possible et des secteurs où devront se concentrer les objectifs en termes de logement.

Il convient également de signaler que la protection contre les nuisances sonores pourrait conduire à augmenter la surface dévolue aux activités, ce qui ne saurait en aucun cas justifier d'augmenter les surfaces de logement en conséquence pour atteindre l'équilibre de 2:1 et dépasser ainsi les SBP inscrites au PDQ PAV.

Ainsi, on peut relever le risque de voir se réaliser plus de surfaces d'activité que de logement. Il est donc important de garantir le respect des équilibres précités par le biais des documents d'urbanisme engageant les autorités (PDQ PAV) et opposables aux tiers (PLQ PAV). La mise en place d'un monitoring est à ce titre indispensable.

Par ailleurs, il faudra vérifier attentivement l'impact de ces modifications sur les besoins en équipements et les infrastructures. A ce propos, le Conseil administratif tient à relever une nouvelle fois la tension prévisible entre la nouvelle programmation, extrêmement ambitieuse en termes quantitatifs, et les exigences croissantes en matière d'équipements et d'infrastructures, notamment du point de vue de leur dimensionnement (p. ex. en lien avec l'école inclusive). Il convient d'être conscient de la difficulté de ce territoire à concilier ces contradictions et

à garantir une qualité de vie aux futurs habitants du quartier qui, on le sait, se mesure en grande partie à la place donnée aux espaces partagés et aux équipements.

L'art. 1, al. 6 du projet de loi indique explicitement que le nouvel équilibre ne comprend pas les surfaces existantes maintenues ou reconstruites, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. A ce propos le Conseil administratif rappelle que la notion de «surfaces démolies/reconstruites» a été introduite pour permettre le maintien, voire le déplacement au sein du PAV de certaines activités compatibles avec le développement du PAV. Il ne s'agit donc pas d'additionner cet important potentiel (648 000 m²) aux nouvelles surfaces en augmentant d'autant la densité déjà considérable du quartier de façon mécanique. Il est donc indispensable d'être explicite sur la destination des surfaces prévues dans les différents projets de façon à orienter les acteurs de ce développement sur la vocation future des secteurs. Le Conseil administratif souhaite vivement qu'une comptabilité claire et transparente des surfaces d'activités soit établie et qu'elle puisse être partagée avec les communes concernées, confrontées aux questionnements de certaines entreprises dont l'incertitude actuelle empêche le développement dans de bonnes conditions.

S'agissant de la question des catégories de logements, le Conseil administratif constate que le projet de loi ouvre la possibilité de réaliser des PPE sur les terrains des collectivités publiques sans autre indication sur la mise en œuvre de cette disposition. Il constate qu'actuellement les mécanismes de contrôle des transactions en application des dispositions de la LGZD et de la LGL sont limités à dix, respectivement vingt-cinq ans. S'agissant de terrains, acquis par les collectivités publiques pour la plupart à des fins d'utilité publique, il est important de renforcer le contrôle de l'Etat en mettant en place un mécanisme pérenne afin de limiter l'augmentation de la valeur des immeubles qui pourraient conduire, en cas de reventes successives, à des bénéfices démesurés.

Enfin, s'agissant du PDQ PAV, plusieurs adaptations proposées découlent de l'approbation du règlement d'adoption et de l'adoption du plan lui-même et ne soulèvent pas de remarques. Le Conseil administratif n'est cependant pas favorable à la suppression du programme dans le PDQ PAV alors que cela fait précisément partie des éléments sur lesquels doit se fonder l'accord entre les communes et le Canton.

Le Conseil administratif a ainsi été favorable à la modification de la loi 10788 PAV aux conditions suivantes:

- considérer les objectifs chiffrés comme orientation;
- garantir des conditions d'habitabilité suffisantes aux futurs logements en préservant, en particulier, suffisamment d'espaces collectifs et de surfaces pour les équipements publics et leurs dégagements;

- offrir des garanties sur la destination des surfaces dans le cadre des études de manière à lever l’ambiguïté entre surfaces nouvelles et surfaces démolies/reconstruites;
- établir une comptabilité des surfaces d’activités actuelles et futures en collaboration avec les communes;
- obtenir un engagement sur un mécanisme de contrôle pérenne de l’Etat des transactions liées à la revente des PPE sur les terrains des collectivités publiques;
- maintenir la programmation dans le contenu obligatoire du PDQ PAV.

Ces remarques ont été transmises au Département de l’aménagement, du logement et de l’énergie à l’issue de l’enquête technique. Elles ont fait l’objet d’une prise de position de M. Antonio Hodgers, conseiller d’Etat, en date du 20 juin 2016, qui est entré en matière sur la plupart d’entre elles.

S’agissant de la densité générale, de l’habitabilité des logements et de la pression exercée sur les espaces publics et les équipements, Ville et Canton sont d’avis qu’il sera nécessaire de porter une attention constante sur cet aspect dans les études d’urbanisme menées dans les différents secteurs.

M. Antonio Hodgers a également confirmé la nécessité de mettre en place un monitoring des densités et des affectations permettant de coordonner et suivre la réalisation du programme. L’exposé des motifs a été modifié par le DALE dans ce sens, en particulier pour ce qui est des surfaces démolies-reconstruites.

S’agissant des catégories de logements, le projet de loi a également été adapté et stipule désormais que «les conditions d’octroi, de transfert et de renouvellement des droits de superficie proscrivent toute spéculation tout en préservant les droits économiques légitimes des superficiaires» ce qui va, par conséquent, dans le sens de la demande du Conseil administratif. Cependant, cette mention paraît insuffisante et cette disposition doit impérativement être garantie par un mécanisme concret de surveillance pérenne de ces transactions, qui doit encore être défini.

Enfin, la programmation est maintenue mais uniquement par la mention, dans l’exposé des motifs, de la carte des grands équilibres, alors que cette notion va bien au-delà et concerne, notamment, les équipements dont le nombre et la répartition dans le territoire est une condition indispensable pour la qualité de ce quartier.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil administratif vous invite, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, à approuver le projet de délibération ci-après.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'art. 30, al. 1, lettre q), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'art. 10, al. 11, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;

vu la loi relative à l'aménagement Praille-Acacias-Vernets du 23 juin 2011;

vu la demande du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie; sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – d'approuver le projet de loi modifiant la loi relative à l'aménagement du quartier Praille-Acacias-Vernets, modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes) aux conditions déclinées à l'art. 2.

Art. 2. – de donner mission au Conseil administratif de veiller au respect des conditions suivantes:

- garantir des conditions d'habitabilité suffisantes aux futurs logements en préservant, en particulier, suffisamment d'espaces collectifs et de surfaces pour les équipements publics et leurs dégagements dans les plans localisés de quartier (PLQ) PAV;
- offrir des garanties sur la destination des surfaces dans le cadre des études de manière à lever l'ambiguïté entre surfaces nouvelles et surfaces démolies/reconstruites;
- établir une comptabilité des surfaces d'activités actuelles et futures en collaboration avec les communes;
- obtenir un engagement sur un mécanisme de contrôle pérenne de l'Etat des transactions liées à la revente des PPE sur les terrains des collectivités publiques;
- maintenir la programmation dans le contenu obligatoire du PDQ PAV.

Annexe: plan N° 29712A modification des limites de zones PAV

