

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Vassilis Venizelos et consorts – Non au gaspillage du sol, oui à des quartiers vivants !

1. PREAMBULE

La commission a siégé à Lausanne le 3 juillet 2014 de 9h à 12h dans la salle de conférence 403 du DTE, Place du Château 1. Elle était composée de Mmes les députées Claire Attinger Doepper, Laurence Creteigny, Brigitte Crottaz, Valérie Schwaar et de MM. les députés Régis Courdesse, Jean-Marc Genton, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Jacques Neiryneck, Eric Sonnay, Jean-Marc Sordet, Vassilis Venizelos et Jean-François Thuillard, confirmé dans son rôle de président rapporteur.

Mme la Conseillère d'État Jacqueline de Quattro était accompagnée de M. Philippe Gmür, chef du Service du développement territorial (SDT).

Les notes de séance ont été tenues par Mme Sylvie Chassot, secrétaires parlementaires.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant, responsable de la planification directrice cantonale et régionale pour le Canton de Genève, rappelle que la création de nouvelles zones à bâtir sera rendue plus difficile avec le changement de paradigme introduit par la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Considérant le dynamisme économique et la forte croissance démographique du Canton, le député estime que des solutions pour y faire face doivent être trouvées dans les zones à bâtir existantes.

Le député constate que les indices de densité mentionnés dans les plans d'affectation généraux ou de quartiers sont habituellement des indices de densité maximale. Ceci se justifie notamment en regard de questions patrimoniales, architecturales ou d'intégration urbanistique. Souhaitant intégrer à ces considérations la nécessité de densification, le député suggère avec son postulat une inversion de la logique avec l'inscription dans la loi cantonale de la nécessité de mentionner dans les plans d'affectations communaux par défaut non pas des plafonds, mais des planchers de densité, autrement dit des minimums de densité à respecter. Ceci ne devrait pas exclure la possibilité de prévoir des indices de densité maximums dans les secteurs particuliers qui nécessitent un traitement spécifique en regard de leur qualité patrimonial par exemple.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'État rappelle que les discussions concernant cette question des densités minimales ont été anticipées dans les débats portant sur l'objet 14_MOT_045. Elle complète les propos déjà tenus en expliquant que les propriétaires ont déjà tendance à utiliser les possibilités constructibles dans des

zones à moyenne et forte densité. C'est dans les zones villas que le problème de la densification se pose de manière plus accrue. En cas d'introduction d'un indice de densité minimale et dans le cas où un propriétaire ne serait pas disposé à partager sa parcelle avec d'autres personnes, ce qui est plausible, ce dernier se verrait alors contraint de construire des bâtiments supplémentaires, et ce dans l'unique but de respecter la norme de densité minimale. Dès lors, la Conseillère d'État considère que la mesure suggérée ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

Elle évoque l'outil dont bénéficie actuellement l'État afin de favoriser la densification, à savoir la mesure A11 du Plan directeur cantonal vaudois qui stipule que « pour permettre à terme une densification des nouvelles zones à bâtir de faible densité, la valeur de la densité de ces nouvelles zones à bâtir ne peut pas être inférieure à un coefficient d'utilisation du sol de 0.40. Les propriétaires ne sont pas contraints par ce coefficient mais pourront en profiter s'ils souhaitent augmenter leur surface de plancher. Les règlements de plans d'affectation communaux doivent permettre l'application de cette disposition ». Le texte précise en outre des densités humaines minimales à atteindre suivant le type de zone.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire apporte une autre lecture du principe de densité minimale. Le député considère en effet que l'objectif, avec l'introduction d'une densité minimale (en zone villas) est de ranger les constructions en évitant un gaspillage de sol : une villa positionnée au milieu d'une parcelle verrouille pour des centaines d'années les possibilités d'exploitation du pourtour. L'idée serait ainsi non pas d'obliger les propriétaires à construire des villas plus imposantes, mais bien de tenir compte de critères durables et d'utiliser de manière judicieuse le sol, quitte à scinder les parcelles tout en restant propriétaire de la (des) parcelle(s) attenante(s) pour ne pas perdre le dégagement ou l'espace.

Un avis opposé est entendu, car il n'est absolument pas d'accord avec l'idée d'obliger le propriétaire de construire à un endroit de la parcelle alors qu'il est propriétaire de l'intégralité du terrain. Il estime que cela revient à nier le droit de propriété.

Le postulant tempère en rappelant que l'indice de densité minimale ne serait pas imposé du jour au lendemain à un habitant propriétaire de villa qui serait dès lors obligé de construire trois étages supplémentaires à sa villa pour répondre à sa législation. Il s'agit bien d'un outil d'aménagement du territoire destiné à encourager les communes à densifier et non à une application directe dans les autorisations de permis de construire.

Dans le cas où l'argument de l'anticonstitutionnalité de la mesure proposée par le postulant devrait être brandi dans le débat politique, une demande d'avis de droit doit être rendue par les services de l'État sur cette question.

Un commissaire constate que si, selon les chiffres de l'OFS avancés dans le postulat, 7000 ha de terres cultivables ont disparus en 25 ans et que le Canton absorbe en moyenne 10'000 nouveaux habitants par année, 3 km² de sol par année sont pris pour le logement de 10'000 personnes. Il considère que ces chiffres ne sont pas extravagants.

Le député relève en outre l'augmentation du niveau de vie qui génère des demandes de logement plus spacieux. Considérant la qualité de vie qu'offre le quotidien dans une villa avec jardin potager et verger, il s'interroge sur le bien-fondé d'une perspective écologique qui voudrait favoriser l'entassement de personnes dans des immeubles locatifs et diaboliser le privilège d'un contact quotidien avec la terre.

Il est précisé que le seul indicateur valable qui prend en compte la variable démographique est celui de la surface construite en habitats et infrastructures par habitant. Il explique que cet indicateur se montait à 370 m² par habitant dans les années 1970 et qu'il se situe maintenant autour des 400 m² par habitant (sur le territoire suisse). Le député évoque l'objectif de plafond à 400 m² par habitant fixé par le Conseil fédéral pour la simple et bonne raison que tous les habitants ne peuvent pas vivre dans une villa, auquel cas il n'y aurait pas assez de place.

Le député se défend en outre d'une perspective écologique bio centriste et explique l'importance par ailleurs appuyée par le Conseil fédéral de parvenir à un équilibre territorial qui permette de vivre ensemble en évitant d'exploiter les ressources naturelles au-delà de ce qu'elles peuvent offrir.

On s'interroge également sur les facteurs premiers de disparition des terres agricoles : ont-elles été thésaurisées ou ont-elles réellement été utilisées pour l'habitat ou les infrastructures ?

Un député craint en outre que l'indice de densité minimale ne soit pas adapté à la problématique particulière des fermes encore en activité et plus largement, que les petits villages soient pénalisés.

Un commissaire évoque les indices de densité minimum inscrits dans la loi cantonale genevoise 10965¹ (loi générale sur la loi régissant les zones de développement) et précise que ceux-ci ne concernent pas les zones villas. Il souligne en outre la particularité de l'État de Genève où l'aménagement du territoire est plutôt une notion cantonale que communale. Il évoque la méthode MADR (méthode automatique de détermination des réserves) élaborée par le SDT dans le Canton de Vaud afin de déterminer le potentiel de construction parcelle par parcelle de chaque commune et le fait qu'une construction de 100 m² sur une parcelle 5'000 m² pénalise la collectivité. Le député considère en outre que la thésaurisation de terrain n'est pas une mauvaise chose en soi ; elle permet l'introduction d'espaces verts dans des zones très construites. Le député mentionne un article de l'USPI Genève (Union suisse des professionnels de l'immobilier) dans lequel son président se déclare tout à fait favorable au changement législatif intervenu dans le Canton de Genève.²

S'agissant de la propension à construire des logements de plus en plus grands, le député remarque que les conditions de financement de nouvelles constructions sont de plus en plus sévères et favorisent les villas jumelées, voir triples plutôt que le modèle de villa individuelle. Une modification des règlements communaux allant dans le sens d'une augmentation de la densité maximale devrait selon lui être un frein suffisant à l'étalement urbain.

Il est évoqué l'excellent travail mené par les communes de nos régions en matière d'aménagement du territoire. Il est estimé que cette problématique doit se discuter au niveau des plans directeurs communaux afin de respecter la singularité de chaque commune.

Pour conclure, un commissaire déplore le manque de courage politique de certaines communes qui acceptent la construction de villas dans les zones village en dépit des règlements communaux. Il estime toutefois que l'introduction d'un indice minimal ne changera pas la problématique. Jugeant néanmoins la réflexion utile, il acceptera le postulat afin que la discussion autour de cette question soit menée.

¹ Loi genevoise modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (*Pour une utilisation rationnelle du sol*) du 16 mai 2013 <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10965.pdf>

² « Rationaliser l'utilisation du sol pour construire davantage », chronique de l'USPI, Flavio Brisotto, février 2014 http://www.uspi-ge.ch/uspige/document_download.cfm?docid=DABEA3BF-FD7F-1C46-C5D2A89B1C4C7D81

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 6 voix pour et 7 voix contre.

Froideville, le 10 septembre 2014

Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Thuillard