Rapports de majorité et de minorités de la commission de l'aménagement et de l'environnement chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif du 28 janvier 2009, sur demande du Département du territoire, en vue de l'approbation d'un projet de modification des limites de zones N° 29689-222 dans le quartier de Sécheron, section Petit-Saconnex. Création d'une zone 2 et d'une zone 2 affectée à des activités mixtes ainsi qu'un projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, parcelles 4606 part., 5101 part., 5068 part. et 4491.

A. Rapport de majorité de Mme Alexandra Rys.

La commission s'est réunie les 24 février, 3, 17 et 24 mars 2009, sous la présidence d'Anne-Marie Gisler. Les notes de séances ont été prises par Christophe Vuilleumier, que le rapporteur a toujours plaisir à remercier.

Les modifications de zones demandées ont pour objectif de permettre la construction du centre administratif d'une grande multinationale établie à Genève depuis plus de 40 ans, de 200 logements étudiants destinés à l'IUHEID ainsi que de deux parkings, un P+R et le parking de l'OMC, chacun de 400 places.

La superficie concernée totalise 20 000 m², dont 17 600 sont propriété de l'Etat, 1700 propriété des CFF et le solde réparti entre un propriétaire privé et la Ville de Genève.

Les zones actuelles sont une zone industrielle et artisanale et une zone ferroviaire, qui deviendraient une zone ordinaire 2 (P+R et logements étudiants) et une zone 2 affectée à des activités mixtes.

Le projet s'inscrit dans le plan directeur cantonal, avec 3 objectifs: retenir le trafic privé à la limite du centre-ville (P+R), favoriser l'installation d'une activité industrielle et permettre la poursuite du développement des organisations internationales (Jardin des Nations). Il est à noter que la création du parking de l'OMC fait partie des accords passés entre la Confédération et l'OMC en 1995 déjà et que le P+R résulte de l'engagement pris par le Conseil d'Etat lors de la levée des oppositions à la construction du tram 13, en 2003 (prévues: 800 à 1000 places contre 400 dans le projet actuel). En outre, l'immeuble de la multinationale comptera un parking de 160 places.

Deux aspects ont particulièrement retenu l'attention de la commission: l'utilisation de la zone d'activités mixtes pour un immeuble administratif et la charge de trafic induite pour le quartier par la création des différents parkings.

La nature des activités

La zone 2 affectée à des activités mixtes sera, dans les faits, occupée à 75% par un immeuble administratif du cigarettier JTI – Japan Tobacco International, qui y installera ses activités mondiales, aujourd'hui réparties sur quatre sites dans le canton. Auditionnée par la commission, la multinationale a expliqué que ce

regroupement lui permettrait d'étendre certains de ses départements et de passer de 550 emplois à quelque 1000 emplois d'ici 5 ans.

Les 25% restants du terrain devraient être dévolus à la biotechnologie. L'Etat avait pensé travailler avec la Fondation pour les terrains industriels de Genève, mais cette dernière ne peut apparemment pas présenter de partenaire actif dans ce domaine. JTI s'est donc proposé pour aider à la recherche du second occupant du terrain.

Enfin, il est à noter que l'Etat a d'ores et déjà demandé à la multinationale de participer aux aménagements spécifiques de la nouvelle zone.

La charge de trafic

L'accès au P+R, au parking de l'OMC et au parking du bâtiment d'activités se fera par l'avenue de la Paix, de même que la sortie, sauf pour le P+R qui aura une sortie rue Kazem-Radjavi, débouchant sur le chemin des Mines. Outre le trafic lié à la desserte des parkings, il sera nécessaire de créer un site propre pour le bus. La Direction générale de la mobilité (DGM), auditionnée, rappelle à ce propos qu'un réaménagement ne signifie pas forcément un élargissement; le crédit d'étude permettra d'affiner cette problématique. En tout état de cause, l'avenue de la Paix étant une route communale, le réaménagement sera à charge de la Ville: celui-ci fait l'objet de la proposition PR-679 «proposition du Conseil administratif du 18 février 2009 en vue de l'ouverture d'un crédit de 815 000 francs pour l'étude des mesures de circulation et du projet d'aménagement urbain dans le secteur de Sécheron Nord: avenue de la Paix et chemin Eugène-Rigot», renvoyée en commission par le Conseil municipal lors de sa séance des 10 et 11 mars derniers.

Par ailleurs, bien qu'aucune demande n'ait été encore formulée, les analyses effectuées par la DGM, montrent que Merck Serono aura, à brève échéance, besoin de 200 places de stationnement supplémentaires, en dépit de ses efforts de promotion de la mobilité douce.

Si l'utilité immédiate d'un P+R (dont la construction devrait être terminée d'ici 2011) en ce lieu ne fait aucun doute, la DGM explique par ailleurs qu'il est possible que, dans 10 ans, son affectation soit revue, en particulier si un P+R est créé au Vengeron.

La position de la Ville

Le Conseil administratif a demandé à ce que la taxe d'équipement soit acquittée comme elle aurait dû l'être si la zone avait été mise en zone de développement et que les cessions foncières suite à la réalisation des voies d'accès soient gratuites. Le paiement de la taxe d'équipement semble aujourd'hui acquis.

La Ville demande en outre que les 100 places P+R existantes depuis 2003 – et aujourd'hui louées – soient maintenues pendant toutes les étapes du chantier, jusqu'à la mise en service du P+R final.

Les conditions mentionnées à l'article 2 du projet d'arrêté n'apparaissant pas clairement à la commission, celle-ci demande, après l'audition du magistrat et des services, des précisions (cf. ci-dessous).

Discussion

Plusieurs amendements ont été déposés, aucun n'a été accepté en commission.

1. Amendement des Verts: ajouter un article 4, nouveau: «de préavisier négativement l'autorisation de toute demande de parking en attendant de véritables garanties sur la capacité du quartier à absorber du trafic supplémentaire, au niveau notamment du bruit, de la pollution de l'air et de la fluidité, après avoir obtenu les résultats des études d'impact de la circulation sur le quartier.»

Au vote: pour – 3 Verts; abstentions – 2 A gauche toute – contre – le reste de la commission (ce vote n'a pas été protocolé, d'où le flou dans le décompte des voix).

2. Amendement d'A gauche toute!: dans l'art. 2, remplacer «zone ordinaire» par «zone de développement», au motif que cette dernière oblige à préciser différents éléments de son aménagement, notamment par le biais d'un PLQ. A cela, deux commissaires, verte et socialiste, observent que, depuis que les PLQ sont élaborés par le DT, le nombre de places de parc n'est plus indiqué, ce qui va à fins contraires du but recherché par la proposante.

Au vote: pour – 2 AGT; contre – 2 DC, 2 UDC, 1 R, 1 L; abstentions: 3 S, 3 Ve. A gauche toute annonce un rapport de minorité.

3. Amendement socialiste: introduire dans l'art. 2 le détail des conditions transmises par M. Pagani: «(...) la réalisation des conditions suivantes:
 - garantir une affectation artisanale et/ou industrielle pérenne pour 25% de surfaces brutes de plancher du futur bâtiment d'activités mixtes situé sur la parcelle de l'Etat de Genève;
 - préciser le programme et l'entreprise retenus (droit de superficie) pour les surfaces de plancher dudit bâtiment attribuées à des activités administratives;
 - confirmer que le parking définitif OMC comprendra bien 400 places;
 - garantir le prélèvement de la taxe d'équipement (ce qui ne sera pas automatique sur la zone qui résultera du déclassement proposé) et garantir les cessions foncières gratuites à la Ville de Genève notamment de la rue Kazem Radjavi après réalisation ».

Après réflexion, la proposante indique que ces conditions ne semblent pas émaner de l'ensemble du Conseil administratif et doute, dès lors, du bien-fondé de sa proposition.

Au vote: pour – 2 AGT; contre – 2 UDC, 1 R, 1 L; abstentions: 2 DC, 3 S, 3 Ve.

4. Amendement des Verts: ajouter un art. 4 nouveau: «de demander une évaluation environnementale stratégique avant le démarrage du projet afin de déterminer l'impact du trafic sur les quartiers environnants.

Au vote: pour – 3 Ve; contre – 2 DC, 2 UDC, 1 R, 1 L; abstentions: 2 AGT, 3 S.

5. Amendement d'A gauche toute!: à l'art. 2, remplacer «affectée à des activités mixtes» par «affectée à des bâtiments pour les organisations internationales»

Au vote: pour – 2 AGT; contre – 2 DC, 3 S, 3 Ve, 1 R, 2 UDC, 1 R, 1 L.

Vote final

Au vu de l'heure tardive à laquelle le vote final est intervenu, les groupes n'ont pas fait de déclaration. Gageons qu'ils s'exprimeront largement en séance plénière.

Le projet d'arrêté est accepté par 9 oui (2 DC, 3 S, 1 L, 1 R, 2 UDC) contre 5 non (3 Ve, 2 AGT). Les Verts annoncent un rapport de minorité.

PROJET D'ARRÊTÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

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

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier.- De donner un préavis favorable pour la partie du projet de modification des limites de zones N° 29689-222 quant à la création d'une zone ordinaire 2 (DS OPB III) destinée à la construction d'un parking relais de 400 places et de 200 logements pour les étudiants de la future Maison de la paix, modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex, parcelles N^{os} 4606 part., 5101 part. ;5068 part, 4491 part.

Art. 2.- De donner un préavis favorable sous conditions pour l'autre partie du projet de modification des limites de zones N° 29689-222 quant à la création d'une zone ordinaire 2 (DS OPB IV) affectée à des activités mixtes, modifiant les limites de zones sur le territoire de la Ville de Genève, section du Petit-Saconnex, parcelle N° 4491 part.

Art. 3- De soutenir la demande du Conseil administratif consistant à requérir que les 100 places provisoires P+R, qui sont en location depuis décembre 2003, subsistent dans le secteur pendant toutes les étapes de chantier jusqu'à la mise en service du parking relais, où ces places seront relogées et augmentées.

B. Rapport de minorité de Mme Salika Wenger.

Justification du rapport de minorité

Depuis des années, notre groupe se bat pour conserver sur le territoire de la Ville de Genève des zones industrielles et artisanales accessibles aux petites et moyennes entreprises de notre canton. Il est nécessaire de rappeler que notre Ville consacre moins de 5% de son territoire à ce genre d'activités et que le projet Praille-Acacias-Vernets risque d'aggraver encore cette situation.

Les choix qui ont été faits ces dernières années ont privilégié les activités du tertiaire haut de gamme (finances, administrations de multinationales, organisations internationales, etc.) au détriment du secondaire (petites industries, services à la population, etc.). En cas de crise comme celle que nous rencontrons aujourd'hui, cette monoculture de l'emploi fragilise dangereusement l'économie de Genève. Conserver une certaine mixité d'emplois est donc une priorité pour notre collectivité si nous ne voulons pas développer un taux de chômage hors de proportion. C'est pourquoi, lors de l'installation de Serono sur le site de Sécheron, nous avons tenu à recevoir la garantie que cette entreprise développerait aussi une production sur ce site. Par expérience, nous savons que, lorsque les zones industrielles sont déclassées en zones ordinaires, c'est toujours pour y installer des centres administratifs, comme on peut le constater tous les jours, aux Acacias par exemple. Le projet qui nous est présenté ne fait pas exception.

Nous entendons bien que le départ de certaines entreprises importantes, comme la banque Pictet par exemple, représente un manque à gagner fiscal important et qu'il faut donner l'opportunité aux grandes entreprises de s'installer à Genève, mais pour ce faire est-il nécessaire de déclasser ce qui reste de zones industrielles?

Nous savons qu'il sera difficile de convaincre le Conseil municipal de notre position. Aussi, après réflexion, notre groupe a-t-il proposé, en commission, une solution de rechange au projet présenté par le Conseil administratif: s'il faut déclasser cette parcelle au profit d'activités administratives, pourquoi ne pas affecter ce site aux organisations internationales et, bien évidemment, à l'Organisation mondiale du commerce qui se trouve à 200 m et qui pourrait ainsi réaliser son extension dans un périmètre acceptable? Cela permettrait de mettre fin aux diverses polémiques sur le déclassement d'une zone de verdure à laquelle les Genevois sont très attachés. Cette solution nous paraît d'autant plus viable que le parking dévolu à cette organisation se trouverait sur le même site. Cette proposition n'a pas été retenue par la commission qui, sans discussion, l'a refusée, préférant sans doute une longue lutte juridique et les différents recours qui ne manqueront pas d'être activés.

Nous avons pris bonne note de ce refus et, dans un dernier effort citoyen, nous avons proposé que, plutôt que déclasser en zone ordinaire, il serait plus opportun de déclasser en zone de développement 2, laquelle présente divers avantages pour notre collectivité sur le plan de l'urbanisme puisqu'elle impose un plan localisé de quartier.

Ces plans fixent l'implantation des bâtiments et le nombre d'étages, ainsi que les surfaces de plancher constructibles, ce qui détermine le taux d'utilisation du sol et évite ainsi une densification excessive. De plus, les plans localisés de quartier peuvent indiquer l'affectation des bâtiments de manière précise et le nombre de places de parc. Mais, plus important encore, les zones de développement imposent une taxe d'équipement aux bénéficiaires de ces terrains. Ces taxes doivent être versées aux communes pour financer les dessertes et autres aménagements publics. Or, dans le projet qui nous occupe, c'est la commune de Genève qui paiera ces aménagements, et ce cadeau nous paraît excessif, car il bénéficie à la deuxième multinationale du tabac du monde, alors que toutes les autres entreprises ont versé leurs parts des taxes d'équipement dans les zones d'activités.

Pour notamment toutes ces raisons, nous vous invitons à refuser la proposition qui vous est faite et donc à voter non sur cet arrêté.

C. Rapport de minorité de Mme Claudia Heberlein Simonett.

Avec cette proposition, nous sommes appelés à voter une modification de limites de zones qui permettra la réalisation de plusieurs objets:

- des logements pour étudiants (environ 200);
- un P+R de 400 places;
- un bâtiment administratif pour une grande entreprise multinationale, comprenant 75% des surfaces constructibles de la parcelle à affecter à des activités mixtes;
- un parking souterrain de 560 à 760 places, dont 400 pour l'OMC et 200 potentiellement pour Merck Serono;
- une réalisation à affectation industrielle comprenant 25% de la parcelle à affecter à des activités mixtes.

Un P+R au centre-ville est une contradiction en soi

Le concept d'un P+R prévoit que les automobilistes venant d'endroits dispersés dans l'agglomération laissent leur voiture à l'entrée de l'agglomération pour continuer leurs trajets en transport public. L'objectif de la fiche 4.07 du plan directeur cantonal vise à la mise en place progressive des parkings relais (P+R) afin d'inciter les pendulaires se rendant au centre à déposer leurs véhicules en périphérie de l'agglomération et à poursuivre leur trajet en empruntant les transports publics ou à bicyclette. Or, Sécheron se situe en plein centre-ville. Le périmètre connaît déjà une forte charge de trafic due aux nombreux parkings dans le secteur, notamment ceux qui se trouvent à l'intérieur du parc du Palais des Nations, et dont une sortie débouche sur l'avenue de la Paix à quelques centaines de mètres plus haut de l'endroit où est prévue la nouvelle desserte du P+R.

L'exposé des motifs de la proposition cite le concept de l'aménagement cantonal qui précise qu'il s'agit, d'une part, de mettre en valeur les lieux centraux structurants de l'agglomération en relation avec le réseau des transports collectifs et, d'autre part, de réorganiser et requalifier les interfaces de transports collectifs pour réduire les transbordements, assurer l'accès aux arrêts et assurer la sécurité ainsi que le confort des usagers. Ensuite, l'exposé des motifs décrit la situation stratégique qui, à la fois centrale et proche des organisations internationales, appelle à un réaménagement. Sécheron, selon l'exposé des motifs, se trouve donc à la fois en périphérie (là où selon le plan directeur cantonal les P+R sont à développer) et central (comme le préconise quelques lignes plus bas l'exposé des motifs). Une gare flamboyante neuve vient d'être créée pour accueillir un grand nombre de pendulaires des communes de la rive droite, justement dans le but de réduire l'afflux de voitures jusqu'ici et inciter le report modal. En même temps, cette œuvre reste incomplète, car une liaison piétonne entre la gare de Sécheron et l'arrêt du tram à l'avenue de France n'existe pas.

Plusieurs interlocuteurs nous ont confirmé que ce P+R n'était plus vraiment très approprié à cet endroit pour les raisons évoquées ci-dessus, et qu'il s'agissait surtout de répondre à une demande de la Confédération liée au financement du tram. A terme, ce parking pourrait trouver d'autres affectations, notamment devenir un parking habitants. La représentante de la Direction générale de la mobilité a informé

les commissaires que, sur l'actuel P+R provisoire, un tiers des locataires provenait du Pays de Gex et pourrait s'arrêter dans un des parkings de l'aéroport pour prendre un bus ou le train depuis là.

Aucune étude de faisabilité réalisée n'est accessible

Ni les auditions du Département du territoire, du Département des constructions et des technologies de l'information, de la Direction générale de la mobilité, ni celles du département des constructions et de l'aménagement de la Ville de Genève n'ont permis d'éclairer les commissaires à propos des impacts de cette augmentation considérable de la charge de trafic individuel motorisé dans le secteur. C'est un secret de Polichinelle que les limites de pollution et de bruit sont systématiquement dépassées dans la plupart des quartiers du centre-ville. Fait également part de la connaissance générale que les normes OPBruit et OPAir doivent être impérativement respectées d'ici à 2016, à partir d'où les autorités seront demandées à la caisse.

Il y a de la place pour construire un parking, mais y a-t-il de la place pour créer une nouvelle contre-rue de desserte qui, selon les fonctionnaires, est indispensable pour arriver à gérer le flux? En commission, les fonctionnaires ont assuré que des études étaient en cours et qu'elles montraient la faisabilité des projets par rapport à la capacité de l'avenue de la Paix d'avaloir la charge supplémentaire de trafic. Or, quand des commissaires ont demandé d'avoir accès à ces études, elles n'étaient plus d'actualité ou bien pas achevées, ou pas entamées (dans le cas de la demande de crédit pour une étude d'aménagement de l'avenue de la Paix déposée par le Conseil administratif à la session du Conseil municipal du début mars 2009 et à traiter en commission de l'aménagement et de l'environnement prochainement). Apparemment, il est difficile, voire impossible, de trouver des solutions qui permettent d'absorber la surcharge de véhicules aux heures de pointe sur un axe déjà saturé tout en garantissant aux transports publics de rouler en priorité.

En commission, les Verts ont fait plusieurs tentatives de convaincre leurs collègues de la nécessité d'en savoir plus sur les impacts générés par ce trafic supplémentaire en déposant des amendements. Un premier amendement demandait de préavis négativement la construction de nouveaux parkings dans cette zone tant que l'on n'a pas trouvé de solutions permettant de gérer tout ce trafic supplémentaire et tant que les études d'impact ne sont pas terminées. Il a essuyé un large refus. Le deuxième amendement portait sur la demande d'une étude environnementale stratégique à compléter avant de démarrer les projets. Il a également été refusé.

Le projet risque de renforcer le déséquilibre entre emplois et logements

La création d'emplois est à saluer; pourtant, dans ce contexte-là, elle va à l'encontre de toutes les stratégies approuvées ou en projet actuellement au niveau communal, cantonal et régional. Réduire localement les déséquilibres entre emplois et logements est une première priorité du plan directeur cantonal Genève 2015 et du projet d'agglomération Genève Agglo 2030. C'est aussi la première priorité politique du plan directeur communal Genève 2020. Or, avec ce projet, on créera 1000 nouveaux emplois, contre seulement 200 logements. Avec le Foyer de Sécheron, où environ 120 logements sont actuellement en construction, ce bilan

s'améliore à 320 logements contre 1000 emplois environ, encore loin de l'équilibre visé.

Un tel déséquilibre crée encore plus de trafic pendulaire, surtout si l'on met à disposition un nombre important de places de parc, comme il est prévu dans la proposition, et aggrave les problèmes de pollution et de bruit.

En conclusion, le groupe des Verts vous demande d'accepter l'amendement suivant qui demande de modifier l'article 1 comme suit: «De donner un préavis défavorable pour la partie du projet de modification (...) tant qu'il n'y a pas d'étude environnementale stratégique qui démontre que la création des places de parc prévues n'a pas des effets négatifs ni pour l'environnement ni pour la santé des habitants» ou alors de préaviser négativement cette proposition de modification des limites de zones.