

*Date de dépôt: 10 novembre 2005*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 128 « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise »**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le ..... **5 septembre 2005**
2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** ..... **5 décembre 2005**
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, **au plus tard le** ..... **5 juin 2006**
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, **au plus tard le** ..... **5 mars 2007**
5. En cas d'approbation de cette initiative non formulée ou en cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil respectivement d'une loi concrétisant l'initiative ou d'un contreprojet, **au plus tard le** ..... **5 mars 2008**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 31 août 2005, publié dans la feuille d'avis officielle du 5 septembre 2005. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 5 décembre 2005, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard lors de sa session des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2005. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

## A. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

### 1. Recevabilité formelle

#### 1.1 *Unité de la matière*

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises<sup>1</sup>. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote<sup>2</sup>. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise.

En l'occurrence, l'initiative – qui compte trois chiffres – formule plusieurs vœux. Dans un délai de trente mois dès la votation de l'initiative, les autorités genevoises doivent ainsi :

---

<sup>1</sup> ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

<sup>2</sup> ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

- a) déclasser (au minimum) 1% du territoire cantonal non constructible de manière à pouvoir y construire des logements (ch. 1 de l'initiative);
- b) ces logements doivent répondre aux besoins de toutes les catégories de la population, ce qui implique un panachage entre logement social, à loyer libre et en propriété (ch. 1);
- c) les déclassements opérés doivent s'ajouter à ceux prévus par le plan directeur cantonal (ch. 1);
- d) les terrains choisis doivent être appropriés, c'est-à-dire proches d'infrastructures existantes (voies de communication notamment) et susceptibles d'être équipés rapidement (ch. 2);
- e) des dispositions législatives doivent être édictées qui permettent d'accélérer et de simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur ces terrains (ch. 3).

Les vœux a), b) et d) concrétisent indéniablement une idée unique, qui est l'idée directrice de l'initiative, à savoir le déclassement de zones non constructibles en zones à bâtir afin de pouvoir construire des logements.

Le vœu c) paraît déjà plus éloigné de cet axe, dans la mesure où le nombre de déclassements prévus par le plan directeur cantonal ne sera vraisemblablement pas intégralement atteint : dès lors, que les déclassements intervenant au titre de la concrétisation de l'initiative soient comptés ou non dans le cadre de la réalisation du plan directeur importe peu, s'agissant de la réalisation de l'idée principale de l'initiative. Toutefois, même si le lien intrinsèque se révèle plus ténu, ce vœu a toujours à voir avec le déclassement de zones, si bien que l'on peut encore admettre qu'il respecte le principe de l'unité de la matière.

Tel n'est pas le cas en revanche pour le vœu e) visant à l'adoption de dispositions législatives permettant d'accélérer et de simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur les terrains déclassés en application de l'initiative.

Le déclassement de zones procède en effet au premier chef de l'aménagement du territoire, tandis que l'octroi d'autorisations de construire relève de la procédure administrative. Il s'agit donc d'agir sur des domaines juridiques différents, et par le biais d'instruments juridiques différents d'un point de vue matériel. A ce dernier égard, il convient de rappeler que le déclassement, bien qu'il soit prononcé à Genève par le Grand Conseil dans un acte portant le nom de «loi»<sup>3</sup>, n'est pas une loi au sens matériel, car il

---

<sup>3</sup> Art. 15 et 16 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30; LaLAT). Sur la différence entre les lois proprement dites et les lois-

concerne par nature une seule situation, et ne consacre dès lors pas de règle générale et abstraite.

L'accélération et la simplification des procédures d'autorisation de construire – il s'agit là du reste de deux choses différentes, simplifier les procédures ne parvenant pas toujours à les accélérer, et une accélération pouvant d'autre part intervenir indépendamment de toute simplification – réclament un type de concrétisation très différent des autres propositions, et n'ont dès lors pas de lien intrinsèque avec l'idée directrice de l'initiative.

Il y a donc violation sur ce point du principe de l'unité de la matière, violation dont la conséquence sera examinée à la fin de la section du présent rapport consacré à la validité de l'initiative 128.

### **1.2 Unité de la forme**

En vertu de l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme une initiative non formulée, et se réfère à cet égard expressément à l'article 65 de la Constitution genevoise. Il apparaît dès lors que l'initiative respecte le principe d'unité de la forme.

### **1.3 Unité du genre**

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote : le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions<sup>4</sup>.

S'agissant d'une initiative non formulée, l'article 65 de la Constitution genevoise précise que le choix du rang appartient au Grand Conseil. L'initiative ne prévoyant rien à cet égard, la règle précitée trouve pleinement à s'appliquer, si bien que l'initiative respecte le principe de l'unité du genre.

---

décisions issues de l'ancienne institution de l'«arrêté administratif du Grand Conseil», voir Andreas Auer, *La loi en droit genevois*, in *La loi en droit public cantonal*, Coire – Zurich 1991, 141-158.

<sup>4</sup> ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

## 2. Recevabilité matérielle

### 2.1 Conformité au droit supérieur

#### 2.1.1 Principes

A teneur de l'article 66, alinéa 3, de la Constitution genevoise (ci-après : Cst. GE), le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition de la Constitution cantonale codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal<sup>5</sup>. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité<sup>6</sup>.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Pour des cas d'application récents, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

<sup>6</sup> ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

<sup>7</sup> ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

### 2.1.2 Aménagement du territoire

Selon l'article 75 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, lequel incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La Confédération ne dispose donc que d'une compétence concurrente limitée aux principes, et les cantons doivent dès lors tous se doter d'une législation propre sur le sujet.

Sur la base de cette compétence, la Confédération a notamment édicté la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>8</sup>, ainsi que son ordonnance d'application, entièrement révisée en l'an 2000<sup>9</sup>.

#### 2.1.2.1 Modification du plan directeur cantonal

L'initiative comporte plusieurs points de friction avec le droit fédéral de l'aménagement du territoire. Le premier concerne *le plan directeur cantonal*, lequel est régi par les articles 6 à 12 LAT. Dans les études préliminaires, les cantons doivent définir l'état et le développement souhaité de l'urbanisation<sup>10</sup>, ainsi que désigner les zones qui se prêtent à l'agriculture<sup>11</sup>. Les plans directeurs cantonaux, qui ont force obligatoire pour les autorités, doivent être réexaminés et remaniés en conséquence tous les dix ans, et peuvent faire l'objet d'adaptations entre ces périodes<sup>12</sup>. La compétence et la procédure d'adoption sont de la compétence du canton<sup>13</sup>, mais les plans adoptés doivent être approuvés par le Conseil fédéral<sup>14</sup>. Une procédure de conciliation est instituée en cas de divergences, mais le Conseil fédéral a le dernier mot en cas de persistance de celles-ci après les négociations<sup>15</sup>.

L'initiative prévoit, comme on l'a déjà vu, que les déclassements intervenant en vue de sa concrétisation soient effectués en sus de ceux prévus par le plan directeur cantonal. Or ces déclassements atteignent une grande ampleur, et, selon la procédure prévue à Genève, exigent la modification du plan directeur en cours<sup>16</sup>. La concrétisation de l'initiative implique dès lors

---

<sup>8</sup> RS 700; LAT.

<sup>9</sup> Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1; OAT).

<sup>10</sup> Article 6, alinéa 3, lit. a LAT.

<sup>11</sup> Article 6, alinéa 2, lit. a LAT.

<sup>12</sup> Article 9, LAT.

<sup>13</sup> Article 10, alinéa 1, LAT. Ces aspects sont gouvernés à Genève par les articles 8 à 11 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 18 septembre 1987 (L 1 30; LaLAT), articles non remis en cause par l'initiative.

<sup>14</sup> Article 11, LAT.

<sup>15</sup> Article 12, LAT.

<sup>16</sup> Article 9, LaLAT; voir aussi François Bellanger / Suzanne Lebet, *Le régime de la LALAT et ses implications*, RDAF 1988 305-337, 308.

nécessairement que les déclassements qu'elle prévoit obtiennent l'approbation du Conseil fédéral.

Comme on le voit, il n'y a ici pas de contrariété proprement dite au droit supérieur, mais bien plutôt le risque que, en vertu du droit supérieur, l'initiative puisse ne pas être concrétisée malgré son éventuelle approbation par le peuple genevois.

### 2.1.2.2 *Limitation de la pesée d'intérêts*

Un autre point problématique réside dans le *pouvoir d'appréciation* confié au Grand Conseil lors du choix des terrains à déclasser, et en particulier à la *pesée des intérêts* qu'il est tenu d'effectuer. En effet, à teneur de l'article 3, OAT, toute autorité active dans le domaine de l'aménagement du territoire et investie d'un pouvoir d'appréciation doit user de ce dernier en recensant les divers intérêts en présence, en les appréciant en fonction du développement considéré, et en fondant leur décision sur cette appréciation, étant précisé que tous les intérêts doivent en principe être pris en compte<sup>17</sup>.

Au vu de la procédure en vigueur dans le canton de Genève, les déclassements seront décidés par le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. Le parlement dispose en théorie d'une marge d'appréciation importante, lui permettant d'effectuer la pesée d'intérêts requise. Toutefois, dans le cas précis, les contraintes découlant de l'initiative sont tellement nombreuses que, s'il veut concrétiser cette dernière, le Grand Conseil ne pourra probablement que très difficilement mettre en balance tous les intérêts en présence sans faire prévaloir ceux qui parlent en faveur du projet de déclasser. En effet, il s'agit de déclasser des surfaces très importantes, qui soient actuellement non constructibles, mais à la fois proches des infrastructures existantes et susceptibles d'être vite équipées. A cela s'ajoute le problème de trouver des surfaces non constructibles qui ne soient pour l'essentiel pas des surfaces d'assolement<sup>18</sup>. Dans un tel contexte, la marge de manœuvre du Grand Conseil apparaît étroite, et l'on peut se demander si la pesée des intérêts commandée par le droit fédéral pourra réellement prendre en compte tous les aspects de chaque projet.

---

<sup>17</sup> Article 3, alinéa 1, OAT. Est ainsi prévue la mise en balance des intérêts publics et privés, mais également des divers intérêts publics entre eux (logement, mais aussi équilibre écologique, maintien de surfaces agricoles suffisantes, etc.): voir not. ATF 129 II 63 cons. 3.1, ainsi que Pierre Tschannen, *Kommentar Art. 3 RPG*, in *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 1999 ss, par. 23-34 ad art. 3 LAT, et Walter Haller / Peter Karlen, *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht*, T. I, 3<sup>e</sup> éd., Zurich 1999, par. 399-400.

<sup>18</sup> Voir point suivant.

Malgré cette difficulté, on doit admettre que l'initiative n'annihile pas juridiquement le pouvoir du parlement d'apprécier les situations concrètes en se fondant sur une pesée d'intérêts. On ne peut dès lors pas considérer comme d'emblée contraire au droit supérieur le risque que la pesée d'intérêts ne puisse s'effectuer de manière aussi complète et soigneuse que prévu.

### 2.1.2.3 Plan sectoriel des surfaces d'assolement

L'initiative réclame que les terrains à déclasser soient choisis parmi les zones actuellement non constructibles. Parmi celles-ci, la zone agricole occupe bien évidemment une place de choix au vu de la surface qu'elle occupe actuellement. Il y a dès lors lieu de préciser que le droit fédéral – tel qu'actuellement appliqué – ne permet pas au canton d'urbaniser librement l'ensemble de ses zones agricoles.

Parallèlement aux compétences prévues en matière d'aménagement du territoire, l'article 104, alinéa 1, lit. a Cst. donne mandat à la Confédération de veiller à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population<sup>19</sup>. Le droit agraire découlant de cette disposition constitutionnelle a récemment été refondu, et ne fait plus mention du maintien de surfaces arables en suffisance. Mais si la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture<sup>20</sup> ne mentionne plus de mesures spécifiques à ce sujet, c'est parce que le législateur a considéré que la législation sur l'aménagement du territoire en prévoyait déjà<sup>21</sup>. Il convient dès lors de revenir à cette dernière pour déterminer les exigences posées par le droit fédéral.

Selon l'article 3, alinéa 2, lit. a LAT, toutes les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent respecter le principe selon lequel il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables. Par ailleurs, à teneur de l'article 13 LAT, pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder. Sur la base de cette disposition extrêmement générale, la

---

<sup>19</sup> La sauvegarde de l'approvisionnement du pays constitue même l'un des facteurs principaux ayant mené à la création d'une législation sur l'aménagement du territoire: cf. Eric Brandt, *L'évolution de la planification et les enjeux actuels*, in Michel Hottelier / Bénédicte Foëx (dir. publ.), *L'aménagement du territoire: planification et enjeux*, Bâle – Genève – Munich 2001, 49-112. 50-51. On peut également rappeler, en lien avec ces questions, l'existence de la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531; LAP) et de sa législation d'application.

<sup>20</sup> RS 910.1; LAgr.

<sup>21</sup> Voir notamment le Message du Conseil fédéral, FF 1996 IV 1 ss, qui renvoie plusieurs fois, sur ce point, aux dispositions de l'OAT sur les surfaces d'assolement (FF 1996 IV 81, 96-97 et 300).

Confédération a détaillé la nature des divers plans sectoriels dans l'OAT. En particulier, les articles 26 à 30 OAT consacrent un plan sectoriel des surfaces d'assolement<sup>22</sup>. Sur la base des données (obligatoirement<sup>23</sup>) recueillies par les cantons lors de l'élaboration de leur plan directeur<sup>24</sup>, la Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons<sup>25</sup>. Ces surfaces d'assolement doivent en principe être classées en zone agricole au sens de l'article 16 LAT<sup>26</sup>.

Le plan sectoriel actuel des surfaces d'assolement attribue au canton de Genève un quota minimal de 8400 ha à ce titre. Ce quota permet de réaliser les empiétements prévus par le plan directeur cantonal mais n'autorise pas à aller au-delà. Actuellement, le nombre d'hectares se situant en zone agricole s'élève à 12 970. Les quelque 4500 hectares de la zone agricole hors surfaces d'assolement pourraient peut-être accueillir une petite part des 282 ha de déclassement réclamés par l'initiative, mais il faut considérer qu'ils sont déjà largement occupés par le vignoble, des sites naturels, des bâtiments agricoles, etc. Aller au-delà exigerait une modification du plan sectoriel, et donc l'approbation indispensable du Conseil fédéral, cela alors que l'administration fédérale ne s'est jusque-là guère montrée encline à réviser à la baisse ces quotas de surfaces d'assolement<sup>27</sup>.

Il se pourrait dès lors que la concrétisation de l'initiative se voit bloquée en raison du droit fédéral. La contrariété n'étant toutefois pas encore donnée, on doit, en application du principe de l'interprétation conforme, considérer que l'initiative ne contrevient pas, à ce stade, au droit supérieur.

#### 2.1.2.4 *Simplification et accélération des procédures*

Selon le chapitre 3 de l'initiative, des dispositions législatives doivent être édictées qui permettent d'accélérer et de simplifier les procédures d'octroi des autorisations de construire sur *ces* terrains. Ainsi, et à teneur déjà d'une simple analyse littérale de cette disposition, le but visé par les initiants n'est

<sup>22</sup> Sur la genèse et l'évolution de ce plan sectoriel, voir not. Claude Lüscher, *Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement*, Berne 2002, 33ss (brochure du DETEC, disponible en ligne à l'adresse <[http://www. are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/deutsch/144.pdf](http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/deutsch/144.pdf)>). Les surfaces d'assolement sont définies comme les terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables (art. 26, al. 1, OAT).

<sup>23</sup> Cf. article 6, alinéa 2, lit. a LAT.

<sup>24</sup> Article 26 OAT.

<sup>25</sup> Article 29 OAT.

<sup>26</sup> Article 30 OAT.

<sup>27</sup> Dont d'autres cantons que Genève revendiquent l'amendement, not. Zurich, Zoug et Fribourg.

pas la simplification ou l'accélération générales des procédures d'autorisation de construire, mais la prise de dispositions législatives ciblées destinées uniquement à accélérer l'octroi d'une autorisation de construire sur les seuls terrains à déclasser en vertu des chiffres 1 et 2 de l'initiative.

L'égalité de traitement garantie par l'article 8 Cst. constitue à la fois un principe général de l'activité étatique et un droit fondamental individuel<sup>28</sup>. Sont garanties sur cette base tant *l'égalité devant la loi*, résultant de l'application à un cas concret de dispositions légales, que *l'égalité dans la loi* qui fait interdiction au législateur de faire des distinctions ne reposant pas sur un motif objectif et pertinent.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante, la question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction pouvant recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes<sup>29</sup>.

En l'occurrence, aucun motif objectif légitime et pertinent ne paraît pouvoir légitimer que des dispositions législatives visant à simplifier et accélérer des autorisations de construire n'aient vocation à s'appliquer que pour les terrains à déclasser sur la base de l'initiative. Il serait au demeurant tout à fait inhabituel et contraire à tous les principes généraux applicables en la matière que des normes procédurales générales et abstraites ne soient réservées qu'à certains terrains particuliers.

Le chiffre 3 de l'initiative apparaît ainsi intrinsèquement contraire au droit supérieur, ce qui constitue un motif supplémentaire d'invalidité.

Le Conseil d'Etat est prêt, en revanche, à examiner les possibilités d'accélération et de simplification des procédures d'octroi d'autorisations de construire qui pourraient s'appliquer de façon générale et non discriminatoire.

---

<sup>28</sup> Jean-François Aubert / Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich 2003, n° 7 ad article 8 Cst.

<sup>29</sup> ATF 2P.165/2004 du 31 mars 2005 cons. 3.1 avec références.

## 2.2. Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative<sup>30</sup>.

S'agissant de l'initiative 128, l'exécutabilité est, à l'instar de la conformité au droit supérieur et souvent pour les mêmes raisons, conditionnelle. En effet, l'approbation du Conseil fédéral étant nécessaire pour procéder aux modifications du plan directeur et du plan sectoriel des surfaces d'assolement, l'initiative 128 pourrait s'avérer inexécutable en cas de refus. De même, la question du respect du délai de 30 mois ne dépend pas que des autorités genevoises, si bien que l'exécutabilité de cette condition est également sujette à réserve.

Toutefois, les obstacles cités ne peuvent être aujourd'hui considérés comme d'emblée rédhibitoires, au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée, si bien que l'initiative peut être déclarée recevable à cet égard.

## 3. Conséquences des violations constatées

Il convient d'examiner enfin quelles sont les conséquences des violations constatées des principes de l'unité de la matière et de la conformité au droit supérieur.

Selon l'article 66, alinéa 2, Cst.-GE, le Grand Conseil scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non; à défaut, il déclare l'initiative nulle. Selon l'article 66, alinéa 3, Cst.-GE, il déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Il a été vu plus haut que si les chiffres 1 et 2 de l'initiative pouvaient être considérés comme valides, il n'en va pas de même du chiffre 3, dans la mesure où celui-ci consacre à la fois une violation de l'unité de la matière et une inégalité de traitement dans la loi, d'où la contrariété au droit supérieur. Une scission de l'initiative apparaît aussi exclue, car le caractère

---

<sup>30</sup> ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

intrinsèquement contraire au droit supérieur du chiffre 3 ne permettrait de toute manière pas de le proposer séparément au vote.

L'initiative devra ainsi être déclarée partiellement nulle, dans la mesure de son chiffre 3.

## **B. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE**

### **1. Crise du logement et extensions urbaines sur la zone agricole**

L'aggravation de la crise du logement constatée ces dernières années a pour principale cause un accroissement démographique soutenu. En effet, la population du canton en 2005 a atteint le chiffre prévu (en 1999) par le scénario le plus fort de l'OCSTAT pour 2010. Ainsi, la production de logements de 1997 à 2003 (1600 logements en moyenne par an), bien que correspondant aux besoins évalués lors de l'élaboration du plan directeur (fiche 1.01), s'est avérée insuffisante.

Pour faire face à cette situation, le Conseil d'Etat a lancé trois trains de mesures, s'inscrivant dans les actions préconisées par le plan directeur cantonal, dans le but de favoriser la mise à disposition de périmètres à urbaniser :

- Le premier train consistait à déclasser 12 périmètres en zone villas en vue d'une densification. Ces périmètres permettront à terme de réaliser 3000 logements.
- Le deuxième train a conduit à engager des études d'aménagement sur quatre nouveaux périmètres, en vue de mesures de plans d'affectation, qui permettront de réaliser environ 6500 logements, dont environ 3700 en emprise sur la zone agricole.
- Le troisième train vise à favoriser l'élaboration de plans localisés de quartier (PLQ) dans les secteurs de la zone de développement où subsiste un potentiel de la zone à bâtir. Ils offrent un potentiel de 3000 logements.

Par ailleurs, divers autres projets de plans d'affectation ont été mis en œuvre et représentent environ 5000 logements.

L'ensemble de ces quelque 17 500 logements s'inscrit dans les potentiels de construction de logements définis par le plan directeur cantonal. Celui-ci tablait en effet pour la période 2000-2020 sur :

- 27 000 logements en zone constructible ;
- 5000 logements pris sur la zone agricole, auxquels pouvaient s'ajouter, selon les besoins ;

- 3000 logements supplémentaires constituant une réserve à plus long terme en emprise sur la zone agricole.

L'accélération du rythme de mise en étude de nouveaux secteurs à urbaniser à travers ces trois trains de mesures n'a certes pas encore produit ses effets. Il est vrai que plusieurs années s'écoulent entre le lancement d'un processus et la mise à disposition des premiers logements. Cela est non seulement dû aux temps d'étude et aux procédures imposées par la loi, mais aussi à la nécessaire concertation, aux débats politiques, à l'étalement des réalisations dans le temps souvent demandé par les communes.

Pour répondre à la situation d'urgence actuelle, et aussi pour constituer un stock de terrains constructibles permettant de faire face dans l'avenir à des événements similaires, le Conseil d'Etat est conscient que des empiétements modérés sur la zone agricole sont nécessaires et qu'il s'agit de lancer maintenant, en parallèle aux projets déjà en cours, l'étude de nouveaux déclassements.

Pour atteindre l'objectif de mettre à disposition dans un délai raisonnable de nouveaux logements, il est essentiel que ces nouveaux projets soient réalisables. Cela implique, si l'on vise le court terme, qu'ils s'inscrivent dans le cadre du plan directeur cantonal, qui a fait l'objet d'un large débat et a été voté par le Grand Conseil et qui constitue, faut-il le rappeler, un document qui engage les communes, le canton et la Confédération.

Or l'initiative 128, telle que libellée, ne permet pas d'atteindre cet objectif. En ne proposant pas de localisation précise pour les 15 000 logements préconisés, elle permettra peut-être d'obtenir un consensus sur la nécessité de réaliser de nouveaux logements, mais ce consensus pourrait bien voler en éclats lorsque les périmètres à urbaniser devront être désignés.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis qu'une autre voie, plus réaliste, est à trouver, en recherchant un large appui, pour réaliser cet objectif.

## **2. Analyse critique de l'initiative**

### ***2.1 Ampleur et localisation des déclassements proposés***

#### ***2.1.1 Emprise***

L'initiative propose de déclasser 1% du territoire cantonal (y compris le lac et les cours d'eau), soit environ 282 ha. Ces déclassements sont préconisés dans la « partie actuellement non constructible » du canton, c'est-à-dire pour l'essentiel en zone agricole.

La proposition implique donc une emprise de 2,2% sur la zone agricole (12 971 ha), en plus du 1% déjà prévu par le plan directeur cantonal.

### *2.1.2 Localisation proposée*

L'initiative, non formulée, ne propose pas de localisation pour les déclassements qu'elle envisage. Une rapide analyse permet toutefois d'esquisser une répartition probable de ceux-ci.

On peut admettre qu'une partie de ces déclassements pourrait trouver place autour des centres périphériques identifiés par le plan directeur cantonal (surtout Bernex et Satigny, Versoix et Vézenaz étant entourés de zones villas) et de certains villages de l'espace rural.

Ils pourraient mettre à contribution des terres agricoles enclavées, donc moins propices à l'agriculture et parfois même hors surfaces d'assolement. Cela irait dans le sens de la démarche actuellement menée avec AgriGenève visant à identifier des périmètres de la zone agricole non propices à l'agriculture, mais qui, à quelques exceptions près, semble pour l'instant déboucher essentiellement sur l'identification de potentiels de faible dimension.

Il faut noter à ce propos que certains projets de plans directeurs communaux de communes de l'espace rural proposent des périmètres pour l'extension des villages, alors que d'autres affirment une volonté de freiner ce type de développement. En outre, un développement trop important des villages irait à l'encontre d'une gestion durable de la mobilité et serait contraire au concept de l'aménagement cantonal.

La part du développement que pourraient absorber les villages semble donc réduite. On pourrait l'estimer pour l'instant à 20% de la capacité actuelle des villages de l'espace rural, soit à 1200 logements, ce qui resterait à vérifier par un inventaire plus détaillé s'appuyant notamment sur des propositions des communes.

L'essentiel de ce développement devra donc être envisagé en périphérie de l'agglomération, avec des opérations d'une certaine ampleur, cela également pour répondre au vœu des initiants de choisir des terrains proches des réseaux d'infrastructure existants.

La quasi-totalité des 15 000 logements ne sera donc pas répartie sur l'ensemble du territoire cantonal, mais bien sur un nombre restreint de communes, pour plusieurs d'entre elles déjà concernées par les périmètres d'extension urbaine du plan directeur cantonal (notamment sur Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Veyrier, Troinex, Vandœuvres, Collonge-Bellerive, Bernex, Versoix, Meyrin).

### *2.1.3 Ampleur et densité des nouveaux quartiers*

Déduction faite d'une part de 20 à 30 % de terrain dévolue aux infrastructures et équipements et en tenant compte d'une part additionnelle de 15% de surface brute de plancher pour des activités (de façon à assurer une certaine mixité et le niveau d'équipement commercial requis), l'indice d'utilisation du sol de ces nouveaux quartiers avoisinerait une valeur de 1,0.

Par comparaison, il s'agirait donc de réaliser, en termes de nombre de logements, 4 MICA, ou 5 Lignon, ou 10 La Chapelle, ou 25 Cressy. Les déclassements étant envisagés en sus de ceux prévus par le plan directeur cantonal, c'est donc un total cumulé de près de 23 000 logements, correspondant à près de 60'000 habitants, qu'il s'agirait de mettre en œuvre dans la zone agricole.

## **2.2 Déclassement en zone ordinaire (primaire dans l'initiative)**

### *2.2.1 Absence de taxe d'équipement*

Par analogie avec le quartier de La Chapelle-Les Sciens, qui comprendra 1500 logements et dont les coûts d'infrastructure (viabilisation, routes, espaces publics) sont évalués à 16 millions (dont 12 millions couverts par la taxe d'équipement), on peut estimer les coûts d'infrastructure pour 15 000 logements à 160 millions. A noter que la proximité des infrastructures ne veut pas dire automatiquement facilité d'équipement, un redimensionnement des réseaux devant être parfois envisagé.

A cela, il faut ajouter la construction de 12 écoles à 20 millions, soit 240 millions, sans compter les autres équipements de quartier (sport, crèche, etc.) à charge des communes, et les collèges du cycle d'orientation et du post-obligatoire à charge du canton.

### *2.2.2 Qualité urbaine*

La maîtrise de la qualité urbaine de quartiers de cette ampleur ne peut être réalisée en additionnant côte à côte des projets architecturaux pensés chacun pour eux-mêmes.

Contrairement aux zones ordinaires, convenant à des quartiers déjà largement constitués, la zone de développement met à disposition un instrument d'aménagement, le PLQ, qui, avec les études directrices qui le précèdent, permet d'atteindre cet objectif.

### *2.2.3 Maîtrise du coût des logements*

La maîtrise du coût des logements, donc la réalisation de « logements répondant à toutes les catégories de la population » (IN 128), passe par celle du coût du terrain, en particulier pour les logements subventionnés.

Les initiants préconisent, dans leur commentaire introductif, que le Grand Conseil édicte, pour ces terrains, « des dispositions particulières destinées à éviter la spéculation ». Or, en renonçant d'emblée à la zone de développement, on se priverait d'un instrument éprouvé qui, par le contrôle du plan financier, permet la maîtrise du prix du terrain.

En outre, la zone ordinaire ne permet pas le droit de préemption des collectivités pour la réalisation de logements.

Or, un déclassement en zone ordinaire, tel que préconisé par l'initiative, priverait les communes des ressources de la taxe d'équipement, soit environ 120 millions, toujours par analogie avec La Chapelle-Les Sciers.

#### *2.2.4 Autres instruments possibles*

Le projet de loi taxant la plus-value des terrains obtenue par des mesures d'aménagement (déclassement) n'a pas abouti à ce jour. Il permettrait, le cas échéant, de réinjecter une partie de cette plus-value dans les opérations de construction de logements répondant aux intérêts prépondérants de la population.

Le droit foncier rural, quant à lui, ne permet pas à des non-agriculteurs d'acheter des terrains dont le déclassement est envisagé. La création de zones réservées, telles qu'elles existent dans d'autres cantons, le permettrait. Il faudrait examiner si de telles zones pourraient être assorties d'un prix du terrain plafonné.

Quoi qu'il en soit, la mise au point de ces autres instruments et de leurs modalités d'application n'irait pas dans le sens de la réalisation rapide souhaitée par les initiants. Il est donc grandement préférable de tirer parti de manière optimale des outils déjà à disposition.

### **2.3 Délais et procédures**

Le délai de 30 mois fixé par les initiants pour que les déclassements soient effectués est incompatible avec le cadre légal actuel, pour les deux raisons suivantes :

#### *2.3.1 Modification majeure du plan directeur cantonal*

Il convient de rappeler que le plan directeur cantonal engage les autorités communales, cantonale et confédérale. Ainsi, la mise en œuvre de nouveaux périmètres pour l'urbanisation d'une importance significative implique préalablement une modification du plan directeur cantonal. La LaLAT (art. 9, al. 2) stipule à ce propos que, « en cas de modification du plan, la procédure prévue pour son adoption doit être suivie ». Cette procédure implique une enquête publique de 60 jours, un délai de 4 mois pour la consultation des

communes et un délai de 6 mois pour l'approbation par le Grand Conseil. A cela s'ajoutent, et ce n'est pas d'un impact négligeable, la phase d'élaboration et de concertation, notamment avec la CAT, ainsi que le traitement des observations diverses.

Il est par ailleurs peu vraisemblable que l'on puisse engager les modifications de zone et les négocier avec les communes concernées en parallèle aux débats sur la modification du plan directeur cantonal. Les délais inhérents à ces procédures, y compris ceux découlant des recours éventuels, viendront donc s'y ajouter.

### *2.3.2 Surfaces d'assolement*

Le quota cantonal des surfaces d'assolement est, on l'a vu<sup>31</sup>, fixé par la Confédération à 8400 ha. Or, le bilan des surfaces d'assolement montre que la réserve actuelle suffira tout juste pour les nouvelles emprises prévues par le plan directeur cantonal, en tenant compte des secteurs qu'il est préconisé de reclasser en zone agricole.

Une nouvelle emprise nécessitera donc au préalable une renégociation du quota des surfaces d'assolement avec la Confédération, avec une incidence importante sur les délais.

### *2.3.3 Accélération des procédures*

L'élaboration, la mise en discussion et l'adoption de nouvelles dispositions légales et réglementaires visant à modifier les procédures impliqueront à elles seules des délais supplémentaires importants. En outre, la marge de manœuvre dans ce domaine est contrainte par le cadre du droit fédéral.

Il paraît donc préférable d'utiliser au mieux les possibilités offertes par le cadre légal actuel.

En outre, une étape à ne pas oublier est celle de la concertation, qui elle aussi pèse fortement sur l'allongement des délais. Si l'initiative ne fait aucune mention du rôle des communes et des divers milieux impliqués, ce processus est aujourd'hui incontournable, même si la décision finale incombe au Grand Conseil.

## **2.4 Pistes pour des propositions**

### *2.4.1. A court terme*

C'est dans les périmètres du plan directeur cantonal que l'on a le plus de chances de réaliser rapidement un nombre significatif de logements. L'enjeu prioritaire à court terme est donc l'accélération du rythme de mise en œuvre

---

<sup>31</sup> Supra sous section 2.1.2.3.

de ces périmètres à urbaniser, ce qui est largement tributaire du soutien politique qui sera apporté à ces opérations.

Il s'agit donc, d'une part, d'accélérer l'adoption des modifications de zone et des plans de quartiers consécutifs, de dégager les investissements nécessaires, en collaboration avec les communes, pour le financement des infrastructures et des équipements, d'être fermes sur les densités, de ne pas diluer excessivement les étapes.

D'autre part, l'activation du périmètre du Rolliet (Plan-les-Ouates) et des deux périmètres de réserve de la plaine de l'Aire et du plateau de Vessy permettrait d'utiliser les 100% des potentiels définis par le plan directeur cantonal. Il s'agit donc de lancer les études et la concertation sur ces secteurs, avec des moyens appropriés.

Le cumul de ces deux mesures permettrait la réalisation de plus de 16 000 logements (12 500 logements déjà en cours de planification avec les trois trains de mesures et 3600 logements dont la planification serait à lancer).

Envisager immédiatement d'autres périmètres, entraînant ainsi obligatoirement une remise en question du plan directeur cantonal, comporterait un risque majeur : c'est l'ensemble des extensions urbaines, déjà prévues et nouvellement proposées, qui serait mis en débat, risquant par là même de remettre en question des opérations en cours de planification, réduisant d'autant le nombre de logements réalisables à court terme.

Pour la part de logement qui pourrait être située en prolongement des villages, les communes devraient être sollicitées pour faire des propositions, sachant que certaines d'entre elles l'ont déjà fait par l'intermédiaire de leur plan directeur communal.

En parallèle à ces mesures, il s'agit de développer l'utilisation des outils d'observation statistiques et du territoire :

- en analysant l'évolution démographique, notamment les causes et la pérennité du ralentissement de la croissance démographique constaté depuis 2004;
- en surveillant l'évolution du taux d'occupation des logements (regroupement ou desserrement) et celle de la surface moyenne des logements neufs, qui a tendance à augmenter, impliquant une diminution du nombre de logements pour une même surface de plancher;
- en poursuivant la tenue à jour des tableaux de bord des opérations de mise en œuvre des projets (avancement des procédures, nombre de logements, échéances...).

### 2.4.2A *moyen terme*

Si l'évolution du contexte le justifie (d'où l'importance à donner aux observatoires statistique, du territoire, du logement), les études visant la mise à disposition d'autres périmètres pourront être lancées.

Leur identification devra s'inscrire dans une révision du plan directeur cantonal, qui devra matérialiser un large consensus. Les communes pourraient, là aussi, être sollicitées pour faire des propositions. On pourra également à cette occasion intégrer les orientations du projet d'agglomération, dont les résultats sont attendus courant 2007.

Par ailleurs, une renégociation du quota des surfaces d'assolement sera à mener en parallèle avec la Confédération.

## C. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat invite par conséquent le Grand Conseil à déclarer nul le chiffre 3 de l'initiative, celle-ci étant valide pour le surplus, et la rejeter, cas échéant en lui opposant un contreprojet élaboré sur la base des pistes proposées dans le présent rapport.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à adopter les conclusions du présent rapport.

### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

La présidente :  
Martine Brunschwig Graf