

Date de dépôt : 10 février 2021

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 octobre 2020 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2021 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2022 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » (ci-après : IN 176) par un arrêté du 14 octobre 2020, publié dans la Feuille d'avis officielle le 16 octobre 2020. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission *ad hoc*, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 16 février 2021.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 176. Il a, en effet, estimé que l'IN 176 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale, excepté en ce qui concerne l'article 5A, alinéa 5 nouveau, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD; rs/GE L 1 35), qui dispose que « *si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure [d'adoption des PLQ] prévue à l'article 6* ». Le Conseil d'Etat considère, en substance, que cette disposition est incompatible avec les articles 71 et suivants ainsi que les articles 77 et suivants de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), régissant les droits politiques au niveau communal. En effet, l'IN 176 vise à mettre en œuvre un nouveau type de votation consultative qui n'entre pas dans le cadre fixé par ces dispositions (initiative populaire communale ou référendum communal). Ainsi, seule une modification de rang constitutionnel, à rigueur de jurisprudence, permettrait une telle création. Le Conseil d'Etat a donc invalidé l'article 5A, alinéa 5 LGZD projeté par l'IN 176.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Brève synthèse des propositions de l'initiative

L'IN 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » a pour objectif de modifier les articles 5A et 6 LGZD, afin de contraindre l'Etat à davantage tenir compte de l'avis des propriétaires de terrains concernés, des communes et des citoyens dans l'élaboration des projets de plans localisés de quartier (ci-après : PLQ) et leur procédure d'adoption.

En substance, dans la teneur qui résulte de l'arrêté précité relatif à la validité de l'IN 176, la nouvelle formulation des dispositions de la LGZD proposée par l'IN 176 est la suivante :

- les propriétaires concernés peuvent « demander » au département l'élaboration d'un projet de PLQ¹;
- les propriétaires concernés peuvent également « solliciter en tout temps » du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ. A cet effet, ils doivent élaborer un projet de PLQ, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, la commune et les particuliers intéressés à développer le périmètre²;
- après l'enquête publique, le préavis du Conseil municipal portant sur le projet de PLQ doit être « défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments »³;
- si le Conseil municipal rend un préavis défavorable, ou si un référendum est demandé par la population suite à un préavis favorable du Conseil municipal et que le résultat de la votation est défavorable au projet de PLQ, alors la procédure d'adoption du projet de PLQ est suspendue durant 12 mois⁴;
- dans ce délai de 12 mois, la commune et/ou les propriétaires du périmètre doivent proposer un projet de PLQ alternatif. A défaut, la procédure d'adoption du PLQ initial « sera reprise et ce plan sera retenu par le département »⁵;
- l'IN 176 est muette quant à la suite de la procédure du projet de PLQ initial et de son sort en cas d'élaboration d'un projet de PLQ alternatif par la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés dans le délai de 12 mois : Possibilité de poursuivre quand même la procédure du projet

¹ Art. 5A, al. 1 LGZD, nouvelle teneur.

² Art. 5A, al. 4 LGZD, nouveau.

³ Art. 6, al. 5 LGZD, nouveau.

⁴ Art. 6, al. 6, 1^{re} phrase LGZD, nouvelle.

⁵ Art. 6, al. 6, 2^e phrase LGZD, nouvelle.

initial après l'échéance du délai de 12 mois ? Abandon automatique du projet initial ?;

- enfin, en cas de préavis favorable du Conseil municipal, le département devra en suivre les éventuelles recommandations/conditions qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de PLQ en conséquence⁶. L'IN 176 propose ainsi de transformer les réserves inscrites dans les délibérations des Conseils municipaux en préavis liant l'autorité cantonale de planification.

2. Position du Conseil d'Etat : une initiative à rejeter

Le Conseil d'Etat est en premier lieu très attaché au principe de la participation de la population aux projets d'aménagement et à la qualité des réalisations. Or l'initiative ne renforce en rien les procédures démocratiques ni l'harmonie des futurs quartiers, mais favorise essentiellement les intérêts particuliers des propriétaires riverains. Elle conduira de ce fait à un blocage généralisé des projets de logement au moment où le canton de Genève est frappé par une grave pénurie. Plus généralement, dans un territoire exigu comme Genève, il est essentiel que les décisions finales en matière d'aménagement restent en mains cantonales afin d'en préserver la cohérence. Le Conseil d'Etat prône ainsi le rejet de l'initiative ou à tout le moins la proposition d'un contreprojet.

L'article 26 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), réserve à l'autorité cantonale la tâche d'approuver les plans d'affectation du sol et leurs adaptations (al. 1). Il lui incombe notamment d'examiner s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). L'approbation des plans d'affectation du sol par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire (al. 3).

Dans un canton exigu comme celui de Genève, qui se caractérise par la rareté des terrains à bâtir disponibles, la mise en valeur des zones de développement par l'adoption de PLQ est un objectif d'intérêt public prioritaire, lequel doit être en fin de compte défini par l'autorité de planification cantonale, qui est la mieux placée pour faire prévaloir l'intérêt général à cette échelle.

Pour autant, les intérêts locaux doivent également être pris en compte à leur juste mesure, lors de la pesée générale des intérêts publics et privés opérée à l'occasion de l'adoption d'un PLQ.

⁶ Art. 6, al. 9 LGZD, nouvelle teneur.

A cet égard, le Conseil d'Etat tient à rappeler son attachement au principe de la participation de la population (art. 4 LAT) et des communes au processus d'adoption des PLQ.

Ne pas mettre en péril l'acquis de la participation de la population

C'est ainsi que, depuis bientôt 30 ans, la législation genevoise s'est progressivement enrichie de plusieurs instruments très importants à cet effet.

Ainsi, en 1993 déjà, les communes se sont vues conférer la possibilité de solliciter le Grand Conseil pour lui demander d'exercer, le cas échéant, son droit de veto en cas d'opposition de celles-ci à un projet de PLQ. Le Grand Conseil devient alors l'arbitre en cas de désaccord entre le Conseil d'Etat et les communes⁷. Simultanément, les communes ont été dotées d'un droit d'initiative en matière de PLQ⁸. En 2003, l'idée s'est imposée selon laquelle l'enquête publique d'un PLQ intervient trop tardivement pour parvenir à un consensus, ne serait-ce que « par défaut », sur l'image urbanistique prévue. Une consultation de la population devrait intervenir plus tôt. C'est à cet effet que l'outil du plan directeur de quartier (ci-après : PDQ) a été créé et inscrit dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT; rs/GE L 1 30). Le but poursuivi consistait à ce que la commune et l'Etat puissent avoir l'occasion de se mettre d'accord « à froid » sur les objectifs urbanistiques poursuivis à l'échelle d'un grand quartier, sans être sous la pression d'un projet particulier. Les PDQ font l'objet d'une enquête publique où les particuliers et associations peuvent se manifester, dans l'idée que la procédure d'adoption des PLQ subséquents qui matérialisent ces objectifs puisse éviter tout ou partie des blocages constatés (art. 10 LaLAT).

En 2004, l'article 5, alinéa 4, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI; rs/GE L 5 05), a été adapté dans le même esprit. Toute demande de renseignements (ci-après : DR) visant « à l'élaboration d'un projet de plan d'affectation du sol » doit désormais faire l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle. Ceci permet ainsi aux voisins et associations de donner leur avis le plus en amont possible, dans le cadre de l'élaboration même du projet, de manière à favoriser le consensus. Toujours en 2004, les propriétaires se sont vu octroyer le droit de demander au Conseil d'Etat l'adoption, ou le réexamen d'un plan d'affectation du sol, selon une procédure précise, prévue à l'article 13A, alinéas 2 et 5 LaLAT.

⁷ Art. 6, al. 11 LGZD.

⁸ Art. 5A, al. 2 LGZD.

La Cst-GE, à son article 135, alinéa 2, prévoit désormais que le canton met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision. Enfin, en 2015, le Grand Conseil a inscrit dans la LGZD l'obligation, pour l'élaboration d'un avant-projet de PLQ, de tenir un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le périmètre, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées, dans le cadre duquel les particuliers peuvent se positionner et exprimer leur point de vue⁹.

Cette dernière disposition, qui n'était pas applicable lors de l'adoption d'un bon nombre de PLQ existants actuellement mis en œuvre, n'a pas encore déployé tous ses effets. Néanmoins, la concertation rassemble déjà plusieurs milliers de personnes par an grâce à divers types d'événements (ateliers, séances publiques, diagnostics participatifs). Toutes ces mesures législatives visent, au fond, à tenter de faire en sorte que le projet de PLQ mis en enquête publique soit le fruit d'un vaste effort de consensus précédant l'engagement de la procédure proprement dite.

En proposant la possibilité de mettre en suspens pendant 12 mois des projets de PLQ en cas de préavis défavorable du Conseil municipal, l'initiative viendrait saper l'esprit qui doit présider à tout processus de concertation, tendant à la mise au point d'un unique PLQ. Certains pourraient en venir à miser sur un futur échec du PLQ devant le Conseil municipal pour mieux imposer ensuite « leur » propre projet de PLQ.

Ne pas programmer le blocage des projets de logements

Les éventuelles mesures législatives supplémentaires qui pourraient être retenues en vue de favoriser une meilleure prise en compte des intérêts locaux (propriétaires, communes) ne doivent pas aboutir à un alourdissement excessif, voire à un blocage, des procédures. Elles ne doivent pas non plus créer des possibilités supplémentaires de blocage et de retard, ni rendre plus difficile, voire presque illusoire dans la pratique, la nécessaire possibilité pour l'autorité cantonale de faire prévaloir l'intérêt général cantonal au lieu d'intérêts purement locaux.

Or, les dispositions principales de l'IN 176 tombent précisément dans ces travers qui doivent absolument être évités. En cette période de grave pénurie de logements qui sévit, le Conseil d'Etat ne peut y souscrire.

Tout au plus, le Conseil d'Etat ne verrait pas d'inconvénients à la mesure qui consiste à ancrer également dans la LGZD, en sus de la LaLAT, le

⁹ Art. 5A, al. 1 LGZD.

principe selon lequel les propriétaires concernés peuvent demander au département l'élaboration d'un projet de PLQ¹⁰.

Pour le reste, force est de constater que les autres propositions de l'IN 176 sont inopportunes. Les solutions que l'IN 176 propose d'apporter reviennent à alourdir les procédures d'adoption des PLQ, bloquant inutilement la construction de futurs logements. De plus, en tentant de favoriser avant tout les seuls intérêts privés des propriétaires des terrains concernés, l'initiative est, contrairement aux apparences, loin de favoriser une meilleure participation de la population, avec le risque de solutions urbanistiques prises au détriment de l'intérêt public général.

Ne pas favoriser les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général

Ainsi, l'article 5A, alinéa 4 LGZD, nouveau, propose de permettre l'élaboration de PLQ effectuée directement par les propriétaires, le département étant simplement consulté dans le cadre d'un processus de concertation, le Conseil d'Etat étant tenu d'engager la procédure d'adoption « *après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales* ».

Cela signifie que l'enquête publique devrait être engagée sur la base d'un projet de PLQ dont la pesée des intérêts aurait été effectuée par les seuls propriétaires des terrains intéressés et non pas par l'autorité, cantonale ou même communale, en tenant compte du regard de l'ensemble des groupes et des divers intérêts publics et privés concernés. Cette proposition tend de ce fait à rendre beaucoup plus difficile, voire presque illusoire en pratique, l'application d'un principe essentiel du droit de l'aménagement du territoire, qui veut que ce soient les autorités, et non les particuliers, qui disposent d'un pouvoir d'appréciation, et qui sont tenues de peser tous les intérêts en présence, publics et privés, lors de chaque projet de PLQ (art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1)).

La pesée des intérêts permet aux autorités d'exercer leur pouvoir d'appréciation en conformité avec la loi pour faire prévaloir l'intérêt général. C'est à ces dernières que revient la tâche d'analyser chaque préavis rendu par les services cantonaux en fonction de leur politique publique et des règles spécifiques qui les régissent. Elles doivent déterminer ceux qu'elles peuvent écarter, en toute opportunité, et ceux qu'elles doivent suivre, dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, sans commettre d'abus. Cette pesée des

¹⁰ Art. 5A, al. 1 LGZD, nouvelle teneur proposée. Ceci, bien sûr, pour autant que les modalités fixées à cet effet par l'art. 13A, al. 2 et 5 LaLAT soient respectées.

intérêts minutieuse permet d'aboutir à une décision motivée, explicable et défendable, conforme à la planification directrice cantonale et au droit. La pesée des intérêts liée à l'aménagement du territoire ne saurait donc être réalisée par des propriétaires qui ont avant tout, très légitimement, des intérêts privés propres à défendre. Cette proposition de l'IN 176 ne peut donc être soutenue par le Conseil d'Etat.

La solution actuelle, consistant à permettre aux propriétaires de demander au département d'élaborer un projet de PLQ, sur la base d'une DR déposée par leurs soins¹¹ apparaît suffisante, le département chargé de l'aménagement y apportant généralement une réponse favorable et se chargeant de l'élaboration de ce plan. Cette solution fonctionne à satisfaction. Pour preuve, même dans les rares cas où le département a répondu négativement, le Conseil d'Etat n'a jamais été saisi d'une demande de décision formelle¹², ceci depuis son inscription dans la loi et son entrée en force le 29 mai 2004.

Cette proposition des initiants¹³ doit en fait surtout être comprise comme étant en lien avec une autre proposition de l'IN 176¹⁴ : elle consiste en une obligation pour la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés d'élaborer un second projet de PLQ dans un délai de 12 mois, lorsque le Conseil municipal rend un préavis négatif sur un projet de PLQ ou à la suite d'un résultat défavorable à un référendum. La disposition prévue par l'IN 176 suspend automatiquement la procédure, ce qui ne peut être compris, dans ce cas de figure, que comme une volonté des initiants de bloquer la procédure pendant une année. Il ne prend en effet absolument pas en compte les circonstances du cas d'espèce, ni le fait que le projet de PLQ initial a déjà fait l'objet d'un processus de concertation, qui a demandé aux particuliers, au département et à la commune un important déploiement d'énergie et d'efforts pour arriver à une solution qui satisfasse le plus grand nombre. En réalité, les initiants le disent : s'ils souhaitent favoriser des projets de PLQ alternatifs à ceux du département, c'est afin de permettre « *d'enrayer l'enlaidissement de certains quartiers au profit d'un urbanisme plus démocratique, plus humain* ».

¹¹ Art. 5A, al. 1 LGZD, et art. 2 du règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement, du 20 décembre 1978 (RGZD; rs/GE L 1 35.01).

¹² Selon l'art. 13A, al. 5 LaLAT : « *Tout propriétaire d'une parcelle en zone de développement ne faisant pas encore l'objet d'un plan localisé de quartier peut également, suivant la même procédure, demander au Conseil d'Etat l'adoption d'un tel plan* ».

¹³ Art. 5A, al. 4 LGZD, nouveau.

¹⁴ Soit celle prévue par l'art. 6, al. 6 LGZD, nouveau.

et de qualité »¹⁵, soit empêcher le processus d'urbanisation des quartiers, indépendamment de l'appréciation relative à la qualité des projets, qui relève du jugement de valeur.

Ne pas éloigner un peu plus la population des processus d'aménagement

En effet, ce dispositif fait surtout craindre, plutôt que d'améliorer les processus démocratiques, d'aboutir en réalité à un blocage à tout le moins partiel des projets de construction, en raison du phénomène de boucles de procédures qu'il pourrait engendrer.

Les questions et exemples suivants le démontrent. L'IN 176 prévoit l'obligation de devoir élaborer un deuxième projet de PLQ suite à un préavis négatif du Conseil municipal sur un premier projet. Ce dernier émane en principe du département, l'autre étant le fait des propriétaires ou de la commune, voire des deux si les deux entités élaborent deux projets alternatifs différents, chaque projet ayant fait l'objet d'un processus de concertation. Ce mécanisme est de nature à complexifier à l'extrême la tenue de ce processus de concertation et donc la mise au point du projet de PLQ appelé à faire l'objet de la procédure d'adoption. A tout moment, lors de l'élaboration d'un projet de PLQ effectuée par le département, tant que celui-ci n'aura pas été mis à l'enquête publique, certains des propriétaires concernés pourront annoncer leur intention d'élaborer un projet de PLQ alternatif. Quand bien même le projet de PLQ serait prêt pour la mise à l'enquête publique, cette dernière, en application du principe de la bonne foi, est susceptible de devoir être retardée dans l'attente de la mise au point d'un projet de PLQ « alternatif » respectant les exigences légales.

Sachant que la mise au point d'un PLQ est une tâche laborieuse et délicate, qui nécessite la consultation de nombreux instances et services poursuivant des politiques publiques différentes, l'élaboration de tout projet de PLQ devient exagérément complexe. Par la suite, le cap de l'élaboration du projet de PLQ ayant réussi à être franchi, la procédure d'adoption ayant pu être engagée par la mise à l'enquête publique, ce projet sera alors soumis au préavis du Conseil municipal. Or, dans l'hypothèse d'un préavis défavorable, il sera alors automatiquement suspendu au profit d'un projet alternatif de PLQ qui devra alors être élaboré par des propriétaires concernés ou par la commune, dans les 12 mois qui suivent ce préavis négatif.

¹⁵ Alain Burri, président du comité d'initiative, in communiqué de presse du 14 janvier 2020, <https://www.urbadem.ch/presse>.

Dans ce cas, l'IN 176 est muette quant au sort du premier projet. Le Conseil d'Etat se verra alors, à terme, confronté à deux projets de PLQ. En effet, si le projet alternatif remplit les exigences légales, il devra alors être soumis à une enquête publique, suite à quoi un préavis communal sera requis. En cas de nouveau préavis négatif du Conseil municipal ou de nouveau référendum défavorable de la population, la procédure sera à nouveau suspendue jusqu'à 12 mois, le temps pour les propriétaires et/ou la commune d'élaborer un troisième projet, etc.

La suite à donner au premier projet, voire au second faisant à nouveau l'objet d'un préavis défavorable, est floue. La question pourrait d'ailleurs se poser de leur abandon, tout simplement. De fait, la procédure d'adoption du PLQ pourrait rester bloquée au stade d'un préavis communal négatif, ou d'un éventuel référendum défavorable de la population empêchant un quelconque projet de PLQ d'être adopté par le Conseil d'Etat. Cette solution a ainsi des conséquences importantes et non souhaitables sur la procédure d'adoption des PLQ, qui ne peuvent être acceptées par le Conseil d'Etat.

En rendant ainsi très compliqué et en brouillant sensiblement le processus d'élaboration et d'adoption des PLQ, voire en le bloquant, l'initiative éloigne dans les faits un peu plus la population de la possibilité de peser démocratiquement sur les projets d'aménagement, contrairement aux intentions exprimées par les initiants.

Ne pas octroyer un droit de veto injustifié aux Conseils municipaux

Enfin, toujours sur ces deux plans, la proposition de l'IN 176¹⁶ consistant en un préavis liant des communes, est également une proposition problématique. De manière générale, le Conseil d'Etat n'est pas favorable au principe même des préavis liants, peu importe l'instance consultée, car ils entraînent régulièrement une certaine déresponsabilisation des instances consultées, qui n'ont pas à défendre ensuite leur point de vue, notamment devant les tribunaux. Au vu de la solution proposée par l'IN 176, le département devrait donc suivre chacune des recommandations/conditions fixées par le préavis d'un Conseil municipal, qui respectent sur le plan formel les exigences légales, notion qui, utilisée à ce stade de la procédure, pourrait donner lieu à des débats judiciaires sans fin. Or, il est à craindre que certaines conditions de ces préavis soient en totale contradiction avec le projet de PLQ en cours et nécessitent des modifications du projet de plan importantes et même essentielles, obligeant le département à redémarrer la procédure

¹⁶ Art. 6, al. 9 LGZD, nouvelle teneur.

d'adoption à zéro, parfois même avant l'enquête publique, entraînant de nouvelles consultations des services et autres instances de préavis.

A cet égard, l'avis du Conseil municipal prendrait le pas à lui tout seul sur tous les autres acteurs. L'ensemble des propositions issues du processus de concertation avec la population pourrait potentiellement être soudainement balayé. D'autres conditions, aussi légales qu'elles puissent être, pourraient apporter des contraintes rédhibitoires, nuisant à une réalisation rapide des constructions prévues. Autrement dit, dans certains cas, ces conditions pourraient revenir à, matériellement, donner un droit de veto aux communes. De l'avis du Conseil d'Etat, donner un tel poids aux préavis des communes fait craindre un ralentissement de la procédure, voire un blocage tout court de l'adoption de projets de PLQ et donc de la construction de logements, alors que d'aucuns se plaignent déjà actuellement de la lenteur des procédures administratives en matière d'aménagement du territoire.

Le Conseil d'Etat souhaite cependant rappeler que le processus d'élaboration d'un projet de PLQ tient déjà largement compte de l'avis des communes, qui sont présentes tout au long de la procédure. Comme dit plus avant, les dispositions permettant aux communes de participer au processus et de faire des propositions et d'exprimer leur avis sont nombreuses et circonstanciées. Les communes ont donc bel et bien un rôle et un poids très important dans la procédure d'adoption des projets de PLQ, contrairement à ce que laissent entendre les initiants. Cette proposition de l'IN 176 est ainsi trop bloquante et ne saurait non plus être soutenue par le Conseil d'Etat.

Rejeter une initiative contraire à la qualité de l'aménagement et à la participation démocratique

En définitive, le Conseil d'Etat tient à réitérer son attachement à la participation de la population et des communes au processus d'adoption des PLQ. Cependant, force est de constater que l'IN 176 n'apporte pas une bonne solution à cette exigence. Alors que le canton de Genève fait face à une grave pénurie de logements, l'IN 176 risque de l'aggraver en créant des contraintes et des blocages dans la procédure d'adoption des futurs PLQ et *a fortiori* des futurs projets de construction de logements. Par ailleurs, en offrant la compétence d'élaboration des projets de PLQ aux particuliers, dont les projets sont déjà à l'origine de l'essentiel des PLQ élaborés par le département¹⁷ et en donnant indirectement un droit de veto aux communes, l'IN 176 implique une densification du canton moins harmonieuse, car plus centrée sur les intérêts locaux et privés, et moins sur les intérêts publics

¹⁷ Art. 5A, al. 1 LGZD, et 2 RGZD.

régionaux et cantonaux si importants à préserver. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que l'IN 176 doit être refusée et faire l'objet tout au plus d'un contreprojet proposant d'autres pistes moins impactantes permettant d'aller dans le sens des préoccupations des initiants, mais sans risquer de bloquer la procédure et de négliger l'intérêt général.

3. Conclusion

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 176, en lui opposant au besoin un contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

La présidente :
Anne EMERY-TORRACINTA