

*Date de dépôt: 18 décembre 2003*

*Messagerie*

**Rapport du Conseil d'Etat  
au Grand Conseil sur la motion de M<sup>me</sup> et MM. Christian Brunier,  
Laurence Fehlmann Rielle, Alberto Velasco, Alain Etienne et  
Albert Rodrik concernant la répartition des compétences entre  
l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 6 avril 2001, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion 1203 qui invite celui-ci

*« à présenter un rapport sur l'usage fait par les communes depuis 1993 de leurs nouvelles compétences de propositions en matière d'aménagement du territoire,*

*à étudier la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux »*

Dans le but de concrétiser la 2<sup>e</sup> invite de cette motion, le Conseil d'Etat a déposé, en date du 3 août 2001, le projet de loi N° 8548 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) pour instaurer la planification directrice localisée. Ce projet de loi était accompagné d'un premier rapport sur la motion (M 1203-B).

Ces projets ont été renvoyés devant la commission d'aménagement du canton en date du 20 septembre 2001.

Après une dizaine de séances consacrées aux auditions et discussions, la commission a rendu son rapport au Grand Conseil qui a adopté la loi en deux débats, le 29 août 2002, et le 3<sup>e</sup> débat, le 29 septembre 2002.

Le Conseil d'Etat peut, dès lors, répondre à la première invite de la motion, à savoir : faire le bilan des « initiatives communales » en matière de plans d'affectation.

Depuis 1993 à ce jour **48** projets de plans d'affectation ont été initiés par les communes (29 plans de zones, 16 plans localisés de quartier (PLQ) et 3 plans de site) dont 7 plans par la Ville de Genève (2 plans de zones et 5 PLQ), à savoir :

### A) Modification des limites de zones

<b>Meyrin - Mategnin</b>	plan N° 28 636A-526	Vote GC 24 mars 1995
<b>Cologny - Mon Plaisir</b>	plan N° 28 784-516	Vote GC 22 janvier 1998
<b>Anières - Ecole</b>	plan N° 28 936-502	vote GC 20 mars 1998
<b>Céligny - Ensemble de la commune</b>	plan N° 28 758A-509	Vote GC 28 mai 1998 Reste en suspens la zone de développement 4BP
<b>Dardagny - Essertines</b>	plan N° 28 891-519	Vote GC 28 mai 1998
<b>Veyrier - ex-Caterpillar</b>	plan N° 28 982-542	Vote GC 3 décembre 1998
<b>Meinier - Rouellbeau</b>	plan N° 28 934A-535	Vote GC 18 décembre 1998
<b>Choulex - Bonvard</b>	plan N° 28 966A-513	Vote GC 3 décembre 1999
<b>Troinex - Moillebin</b>	plan N° 29 138-538	Vote GC 4 octobre 2001
<b>Satigny - Peissy</b>	plan N° 29 107A-535	Vote GC 26 avril 2002

<b>Ville de Genève - Rigot</b>	plan N° 28 988-222	Vote GC 20 septembre 2002
<b>Bernex - CASS</b>	plan N° 29 157-507	Vote GC 28 mars 2003
<b>Soral - Village</b>	plan N° 29 185-536	Vote GC 16 mai 2003
<b>Cartigny - Stand-de-Tir</b>	plan N° 29 222-508	Vote GC 16 mai 2003
<b>Vernier - le Signal</b>	plan N° 29 213-540	Vote GC 24 octobre 2003
<b>Anières - zone de verdure</b>	plan N° 28 935-502	En suspens à la demande de la commune
<b>Meyrin - Vaudagne</b>	plan N° 28 996-526	En suspens à la demande de la commune
<b>Lancy - avenue du Plateau</b>	plan N° 29 248-543	A l'examen du GC
<b>Cologne - La Louchette</b>	plan N° 29 282-516	A l'examen du GC
<b>Cartigny - Petite-Grave</b>	plan N° 28 968-508	A l'examen du GC
<b>Chêne-Bourg Ilot Floquet</b>	plan N° 29 265-512	A l'examen du GC
<b>Ville de Genève les Charmilles</b>	plan N° 29 217-207	A l'examen du GC
<b>Versoix - Ecogia</b>	plan N° 29 182-541	En cours de procédure

<b>Corsier</b> ch. des Gravannes	plan N° 29 198-518	En cours d'élaboration
<b>Corsier - route du Lac</b>	plan N° 29 381-518	En cours d'élaboration
<b>Corsier - ch. du Pré-Puits</b>	plan N° 29 382-518	En cours d'élaboration
<b>Perly-Certoux</b> ch. de la mairie	En cours d'élaboration	
<b>Perly-Certoux</b> ch. du Relais	En cours d'élaboration	
<b>Meinier - Village</b>	plan N° 29 377-525	En cours d'élaboration

## B) Plans localisés de quartier

<b>Ville de Genève - Villereuse</b>	plan N° 28 714-68	ACE du 1 <sup>er</sup> mars 1995
<b>Russin - Village</b>	plan N° 28 822-533	ACE du 29 janvier 1997
<b>Meyrin - Place du Village</b>	plan N° 28 823-526	ACE du 14 mai 1997
<b>Cologny - Mon Plaisir</b>	plan N° 28 765B-516	ACE du 20 mai 1998
<b>Veyrier - ex-Caterpillar</b>	plan N° 29 006-542	ACE du 10 février 1999
<b>Lancy - Le Bachet</b>	plan N° 28 979-543	ACE du 23 mars 1999
<b>Ville de Genève Contamines</b>	plan N° 29 134-136	ACE du 23 mai 2001
<b>Ville de Genève Saint-Jean</b>	plan N° 29 218A-167	ACE du 28 août 2002

<b>Ville de Genève</b> Roseraie	plan N° 28 670	Abandonné au profit du plan de site N° 29 184-66R-H, 264, 199 - ACE du 5 mars 2003 Fait l'objet de recours au T.A.
<b>Cartigny - Petite-Grave</b>	plan N° 28 969-508	En suspens dans l'attente du vote du GC sur la zone
<b>Chêne-Bougeries</b> Le Goulet	plan N° 28 985-511	En suspens
<b>Vernier - Le Signal</b>	plan N° 29 214-540	En cours de procédure
<b>Thônex</b> Etienne-Chennaz	plan N° 29 105-537	En cours de procédure
<b>Cologny - La Louchette</b>	En cours d'élaboration	
<b>Ville de Genève</b> Ilots 5 et 7	plan N° 29 389-52	En cours d'élaboration
<b>Meyrin - Vaudagne</b>	plan N° 28 997-526	En suspens à la demande de la commune

### C) Plans de site

<b>Collonge-Bellerive</b> Pointe à la Bise	plan N° 27 679B-515	ACE du 26 juillet 1995
<b>Satigny - Peissy</b>	plan N° 29 108B-535	ACE du 20 août 2002
<b>Versoix - Ecogia</b>	plan N° 29 183-541	En cours de procédure

Comme le prévoit la loi (article 15A, alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), article 5A, alinéa 2, de la loi générale sur les zones de développement (LGZD), article 1, alinéa 3 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LEXT) et 39A, alinéa 3 de la loi sur la protection des monuments de la nature et des sites (LPMNS), les projets initiés par les communes ont été élaborés en liaison avec le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), et plus particulièrement de la direction de l'aménagement du territoire et celle du patrimoine et des sites. Ces discussions ont amené quelquefois le département à proposer, d'entente avec la commune concernée, des modifications aux projets présentés, voire de choisir un autre instrument de planification mieux adapté au but poursuivi.

Notre Conseil constate que la quasi-totalité des projets initiés par les communes ont abouti ou sont en voie de l'être, soit sous forme de lois, soit sous forme d'arrêtés du Conseil d'Etat, ce qui démontre l'utilité de cette disposition dans les lois régissant les procédures d'aménagement du territoire.

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

#### AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Robert Cramer

*Annexes :*

*a) Motion 1203*

*b) Motion 1203-A*

*c) PL 8548 et M 1203-B*

**Secrétariat du Grand Conseil****M 1203**

*Proposition présentée par les députés:*

*M<sup>me</sup> et MM. Christian Brunier,*

*Laurence Fehlmann Rielle, Alberto Velasco,*

*Alain Etienne et Albert Rodrik*

*Date de dépôt: 23 mars 1998*

*Messagerie*

**Proposition de motion****concernant la répartition des compétences entre l'Etat  
et les communes en matière d'aménagement du territoire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
considérant :

- que la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, notamment en matière d'aménagement du territoire, est en discussion dans notre canton depuis plusieurs d'années ;
- que le groupe de travail ad hoc chargé depuis 1994 de l'étude de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes préconise une extension des compétences communales en matière d'aménagement du territoire sans pour autant les préciser ;
- que les seules propositions concrétisées à ce jour sont celles qui en 1993 accordaient des compétences de proposition d'avant-projets aux communes ;
- que plusieurs communes, particulièrement les villes, ont des structures techniques et administratives qui leur permettraient de bien exercer une

extension de leurs compétences (par exemple : service d'urbanisme, mandataires extérieurs) ;

- que de nouvelles compétences communales permettraient de stimuler la démocratie locale ;

invite le Conseil d'Etat

- à présenter un rapport sur l'usage fait par les communes depuis 1993 de leurs nouvelles compétences de proposition en matière d'aménagement du territoire ;
- à présenter des propositions de répartition des compétences entre l'Etat et les communes basées sur le principe de subsidiarité.



## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le but de cette motion est d'alléger les procédures de décision en matière d'aménagement afin de les optimiser, d'améliorer la rapidité d'élaboration des projets, de freiner la bureaucratie et de diminuer les coûts.

Il faut se souvenir qu'aujourd'hui, en matière d'aménagement, tout passe par le canton y compris les projets de construction anodins.

Notre proposition s'inscrit totalement dans la logique de centralisation des aspects stratégiques et de décentralisation des tâches opérationnelles. Une telle organisation développe évidemment la responsabilisation de chacun-e, augmente l'efficacité des processus et permet de placer le niveau de décision au juste niveau.

A l'heure où tout le monde parle de promouvoir la démocratie locale et de développer une politique de proximité afin de stimuler l'esprit de citoyenneté, il est temps de concrétiser des idées allant dans ce sens.

Cette nouvelle répartition des compétences devrait se baser sur le principe de la subsidiarité, c'est-à-dire :

- Le canton doit être compétent pour tous les objets dont les décisions ont des conséquences sur l'aménagement de l'ensemble du canton et sur les relations avec la France voisine et le canton de Vaud (notions d'intérêt général et d'intérêt public).
- La commune doit être compétente pour tous les objets dont les décisions n'ont pas de conséquences sur le plan cantonal, et qui ne concernent que des intérêts de la commune ainsi que des relations avec les communes voisines (notions de proximité et de voisinage).
- Selon les objets, un préavis du canton doit être demandé pour garantir la coordination générale et la conformité avec le plan directeur cantonal et le plan d'affectation du sol. Ce préavis porte sur le contrôle de la légalité des plans et non pas sur leur opportunité. Il porte également sur le contrôle de la qualité.

Ainsi les communes maîtriseront l'aménagement localisé alors que le canton gardera la vue d'ensemble et la stratégie globale, fixera les grandes orientations et assurera la cohérence d'un développement équilibré de notre

République. Naturellement, des garde-fous pourront être fixés afin d'éviter et de combattre les égoïsmes locaux.

Chez nos voisins et amis français, la décentralisation de certains pouvoirs aux municipalités en matière d'aménagement a permis notamment d'embellir sensiblement les villes et villages, et à améliorer considérablement des conditions de vie.

Tenir compte des bons exemples réalisés par d'autres n'est pas une idée si saugrenue.

Concrètement, les instruments de gestion de l'aménagement du territoire pourraient être répartis de la manière suivante :

### ***Canton : Elaboration et approbation***

#### ***Commune : Préavis***

- **concept de l'aménagement, plan directeur cantonal,**  
*Principes généraux pour l'organisation du territoire cantonal, stratégie globale, coordination avec la France voisine et le canton de Vaud.*
- **plans d'affectation du sol,**  
*Régime des zones.*
- **plans directeurs de zones de développement industriel,**
- **plans de sites, classement et inventaire des monuments à protéger,**
- **autorisations de construire et de démolir.**

### ***Commune : Elaboration et approbation***

#### ***Canton : Préavis***

- **plans directeurs de quartier,**  
*Espaces publics, alignements, terrains réservés aux équipements publics.*
- **plans localisés de quartier,**  
*Tracé des voies, périmètre d'implantation, gabarit, destination des bâtiments, espaces verts, terrains réservés pour équipements publics, parkings.*
- **plans d'utilisation du sol,**  
*Lignes directrices de l'affectation du territoire communal, utilisation du potentiel à bâtir.*

Cette répartition des compétences devrait aller de pair avec une répartition des compétences politiques, techniques et administratives :

***Canton (DAEL)***

- **politique d'aménagement du territoire,**
- **politique de protection des monuments, de la nature et des sites,**
- **élaboration des plans relevant de la compétence cantonale,**
- **supervision (préavis), contrôle de la légalité et de la conformité des plans relevant de la compétence communale,**
- **contrôle de la qualité par les commissions consultatives (urbanisme, architecture, monuments et sites),**
- **délivrance des autorisations de construire et de démolir.**

***Villes (communes de plus de 10'000 habitants)***

- **service municipal d'urbanisme et/ou mandataire extérieur,**
- **élaboration des plans relevant de la compétence communale.**

***Communes de moins de 10'000 habitants***

- **L'Association des communes genevoises met en place, puis à disposition des petites communes, un service d'urbanisme et/ou les services de mandataires extérieurs.**
- **Ce service élabore les plans relevant de la compétence communale.**

Ces transferts de compétences devraient provoquer une diminution de certaines activités du DAEL. Il faudra en conséquence envisager un transfert de ressources humaines et financières de ce département vers les communes ou l'Association des communes genevoises.

En vous remerciant par avance de l'intérêt que vous porterez à cette motion, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de lui réserver un accueil favorable.

**Secrétariat du Grand Conseil****M 1203-A***Date de dépôt: 8 janvier 2001**Messagerie***Rapport**

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>m</sup>e et MM. Christian Brunier, Laurence Fehlmann Rielle, Alberto Velasco, Alain Etienne et Albert Rodrik concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

**Rapporteur : M. Hervé Dessimoz**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

**Introduction**

La motion 1203, présentée par les députés Brunier, Fehlmann Rielle, Velasco, Etienne et Rodrick, a été déposée le 23 mars 1998.

A cette date, la Commission d'aménagement du canton venait d'engager les études du nouveau concept d'aménagement cantonal et c'est la raison de l'instruction tardive de cette motion.

**La motion**

Rappelons qu'à Genève, cas unique en Suisse, toutes les compétences en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions sont confiées à l'Etat.

Depuis 1993, les communes bénéficient d'un droit d'initiative en matière d'aménagement du territoire.

Les proposant souhaitent qu'il soit établi un rapport sur l'usage fait par les communes de leurs nouvelles compétences.

Soucieux d'alléger les procédures, de les optimiser, d'améliorer la rapidité d'élaboration des projets, de freiner la bureaucratie et de diminuer les coûts, ils demandent au Conseil d'Etat des propositions de répartition des compétences entre l'Etat et les communes basées sur le principe de subsidiarité.

Dans cet esprit, ils suggèrent une nouvelle répartition entre l'Etat et les communes des instruments de gestion de l'aménagement du territoire avec les adaptations conséquentes des compétences politiques, techniques et administratives.

Il est intéressant de citer, par exemple, l'une des suggestions qui vise à confier aux communes l'élaboration et l'approbation des plans directeurs de quartier, des plans localisés de quartier et des plans d'utilisation du sol, processus dans lesquels l'Etat n'interviendrait qu'en émettant des préavis.

### **Les travaux en commission**

Sous la présidence de M. Pagani, la commission a étudié la motion en date du 13 septembre 2000.

En guise d'introduction, les proposant rappellent leurs ambitions mais regrettent le temps passé entre le dépôt de la motion et le débat de ce jour puisque, dans l'intervalle, les événements politiques lui ont fait perdre de la pertinence.

Pourtant, ils relèvent que les postulats de base restent d'actualité. Ils souhaitent que la commission accepte la motion.

Le débat est riche en arguments divers. Il en est cité quelques uns de manière non exhaustive :

- les propositions sont en contradiction avec le nouveau plan directeur ;
- la décentralisation pourrait aller à l'inverse des ambitions des proposant en allongeant encore la durée des procédures ;
- la répartition des compétences n'améliorerait pas la démocratie locale puisque le concept d'aménagement, le régime des zones, la Police des constructions ... seraient toujours de la compétence de l'Etat dont l'autorité prévaudrait de manière identique à l'existant !

*In fine*, M. Moutinot, président du DAEL, propose d'accepter la motion mais avec un amendement sur la deuxième invite comme suit :

*« invite le Conseil d'Etat à étudier la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux ».*

Les motionnaires acceptent cette proposition.

Mises au vote, la première invite, la deuxième invite modifiée comme ci-dessus et enfin la motion amendée sont acceptées à l'unanimité.

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, la commission vous propose d'accepter la motion telle qu'amendée et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

## **Proposition de motion**

**(1303)**

### **concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, notamment en matière d'aménagement du territoire, est en discussion dans notre canton depuis plusieurs d'années ;
- que le groupe de travail ad hoc chargé depuis 1994 de l'étude de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes préconise une extension des compétences communales en matière d'aménagement du territoire sans pour autant les préciser ;
- que les seules propositions concrétisées à ce jour sont celles qui en 1993 accordaient des compétences de proposition d'avant-projets aux communes ;
- que plusieurs communes, particulièrement les villes, ont des structures techniques et administratives qui leur permettraient de bien exercer une extension de leurs compétences (par exemple : service d'urbanisme, mandataires extérieurs) ;
- que de nouvelles compétences communales permettraient de stimuler la démocratie locale ;

invite le Conseil d'Etat

- à présenter un rapport sur l'usage fait par les communes depuis 1993 de leurs nouvelles compétences de proposition en matière d'aménagement du territoire ;
- à étudier la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux.

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8548  
M 1203-B***Projet présenté par le Conseil d'Etat**Date de dépôt: 3 août 2001**Messagerie*

- a) **PL 8548**      **Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)**
- b) **M 1203-B**    **Premier rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

**Art. 1      Modifications**

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

**Titre II            Planification directrice (nouvelle teneur)****Chapitre I        Plan directeur cantonal (nouveau,  
comprenant les art. 3 à 11)****Chapitre II       Plan directeur localisé (nouveau)****Art. 11 A    Plan directeur localisé (nouveau)*****Objet***

<sup>1</sup> Le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible



avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal.

### ***Définitions***

<sup>2</sup> Le plan directeur communal est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes. Le plan directeur de quartier est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'article 19 de la loi fédérale.

### ***Elaboration du projet de plan directeur communal***

<sup>3</sup> Les communes sont tenues d'adopter un plan directeur communal. A cet effet, elles dressent un cahier des charges établi selon les directives du département. Le projet de plan directeur communal est ensuite élaboré en liaison avec le département et la commission cantonale d'urbanisme.

### ***Elaboration du projet de plan directeur de quartier***

<sup>4</sup> Le département peut élaborer un projet de plan directeur de quartier. A cet effet, il en transmet le cahier des charges à la commune concernée et procède à l'élaboration de ce plan, en liaison avec celle-ci et la Commission d'urbanisme. Les communes peuvent également élaborer un projet de plan directeur de quartier selon la procédure prévue à l'alinéa 3.

### ***Consultation publique***

<sup>5</sup> Le projet de plan directeur localisé est soumis par l'autorité initiatrice à une consultation publique de 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Les maires ou les conseils administratifs des communes voisines concernées sont également consultés.

### ***Observations***

<sup>6</sup> Pendant la durée de la consultation publique, chacun peut prendre connaissance du projet de plan directeur localisé à la commune et au département et adresser ses observations à l'autorité initiatrice. A l'issue de la consultation publique, la commune et le département se transmettent copie des observations reçues.

### ***Approbation***

<sup>7</sup> Le département vérifie que le plan soit conforme notamment au plan directeur cantonal. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal adopte le plan sous forme de résolution, dans un délai de 90 jours. Le Conseil d'Etat approuve le plan dans un délai de 90 jours à compter de son adoption par le conseil municipal.

### ***Effets***

<sup>8</sup> Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé.

### ***Révision***

<sup>9</sup> Le plan directeur localisé peut être réexaminé et, si nécessaire, adapté selon la même procédure. Le plan directeur communal doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

### ***Subvention cantonale***

<sup>10</sup> L'élaboration d'un projet de plan directeur communal peut faire l'objet d'une subvention qui tient compte de la capacité financière de la commune, destinée à couvrir une partie des frais liés à l'établissement d'un tel document.

## **Art. 36 Dispositions transitoires**

### ***Modification du <date d'adoption de la modification>***

Les communes disposent d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 11A pour établir leur plan directeur communal.

## **Art. 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## **Art. 3 Modification à une autre loi**

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :

## **Art. 30 A, alinéa 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant al. 3)**

<sup>2</sup> Le conseil municipal statue, sous forme de résolution, sur les plans directeurs localisés.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi vise à concrétiser la seconde invite de la motion 1203 concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire. Cette motion a été adoptée le 6 avril 2001 par le Grand Conseil et renvoyée au Conseil d'Etat, afin que ce dernier « *étudie la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux* ».

Il s'agit ainsi d'offrir aux autorités un instrument de planification directrice, désigné sous le terme générique de « plan directeur localisé », auquel est conférée une existence juridique. Deux catégories de plans entrent dans cette notion :

- le plan directeur communal, qui recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes ;
- le plan directeur de quartier, dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes.

La loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, n'a institué, à ce jour, qu'un seul instrument de planification directrice. Il s'agit du plan directeur cantonal approuvé par voie de résolution par le Grand Conseil, puis soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 8 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979, ci-après : LaLAT). Cet instrument a un rang essentiellement cantonal, les communes n'étant appelées qu'à rendre un avis (art. 5, al. 3 LaLAT).

Actuellement, ni les plans directeurs communaux, ni les plans directeurs de quartier n'ont de statut légal. Ils sont donc, juridiquement, inexistantes. De nombreuses communes ont néanmoins pris la peine de faire élaborer et d'adopter de tels documents qui constituent de précieux outils d'aide à la décision, destinés à apporter une orientation et une cohérence générales aux multiples décisions que les communes ont à rendre dans ce domaine.

Les communes sont, en effet, appelées à se prononcer, sous la forme d'un préavis soumis à référendum facultatif, dans le cadre de la procédure d'adoption de projets de plans d'affectation du sol, tels que des plans de zones, des plans localisés de quartier, des plans de site. De plus, les communes ont acquis, en 1993, un droit d'initiative pour élaborer de tels plans.

Or, la planification directrice locale souffre de l'absence d'un statut légal, d'effets juridiques, de procédure d'élaboration et d'adoption définie, ce qui a pour conséquence une certaine dévalorisation de ce type de planification. C'est à ce défaut que le présent projet de loi entend remédier, en conférant une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité.

Elaboré en collaboration avec les représentants de l'Association des communes genevoises et de la Ville de Genève, le présent projet de loi s'inscrit ainsi dans un mouvement progressif de rééquilibrage des compétences en matière d'aménagement du territoire en faveur des communes, sans remise en cause cependant du principe général de la prééminence du canton dans ce domaine.

Ce mouvement a été amorcé au début des années 1980, par l'introduction, le 26 juin 1983, dans la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (ci-après : LEXT), de la notion de plans d'utilisation du sol (PUS), adoptés par les communes conjointement avec le Conseil d'Etat et non pas simplement préavisés par celles-ci.

Il s'est ensuite poursuivi, le 29 avril 1993, par l'introduction, dans la LaLAT, dans la LEXT, mais également dans la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD) et la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (LPMNS), d'un droit d'initiative des communes en matière d'élaboration des plans d'affectation du sol (plans de zones, plans localisés de quartier et plans de site).

Il convient de relever, par ailleurs, que suite à l'adoption par les Chambres fédérales, le 4 octobre 1985, de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, le Grand Conseil a voté, le 4 décembre 1998, la loi d'application de cette législation, qui confère aux communes la compétence d'élaborer les projets de plans directeurs fixant le réseau des chemins pour piétons.

L'introduction dans la LaLAT d'un instrument de planification directrice communale a fait l'objet de deux tentatives, en 1985 (projet de loi 5717) et en 1997 (projet de loi 7692), qui n'ont cependant pas abouti. Le fait qu'elles se soient inscrites dans le cadre d'une proposition de refonte globale de toute la

législation cantonale en matière d'aménagement du territoire a sans doute contribué à cet échec.

Dans le cadre notamment des discussions avec l'Association des communes genevoises ayant trait au projet de loi N° 8387, relatif au programme d'équipement, la nécessité d'aboutir enfin à une légalisation de ces instruments de planification directrice communale a resurgi avec une acuité particulière. Si l'idée de greffer les programmes d'équipement au sens de l'article 19 de la loi fédérale aux plans localisés de quartier a été retenue, les limites de ce concept ont également été relevées, non sans quelque fondement, lorsque le périmètre d'un tel plan porte sur un territoire restreint. Dans ce dernier cas, une vision d'ensemble des équipements de base appelés à desservir tout le secteur concerné est nécessaire. Cette vue d'ensemble ne peut être apportée que par un plan directeur de quartier ou un plan directeur communal, dont la légalisation devient impérative.

En sus de l'objectif d'une reconnaissance juridique des instruments de planification adoptés par les communes, le présent projet de loi vise un second but, à savoir l'accélération des procédures.

En effet, la procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'affectation du sol gagnera en efficience et en rapidité, si un certain nombre de problèmes potentiels sont mis en évidence et aplanis « à froid », à l'issue d'une concertation pratiquée en amont de tout dossier concret, entre les autorités cantonales et municipales, avec une première consultation publique. Actuellement, les dossiers ponctuels se trouvent trop souvent à l'origine du processus d'élaboration et d'adoption d'un plan de zones ou d'un plan localisé de quartier, ce qui aboutit à devoir résoudre, dans l'urgence, de difficiles problèmes de fond, avec les crispations, oppositions et finalement retards que cela engendre.

Techniquement, le présent projet de loi se présente sous la forme d'un article 11A, qui vient compléter le titre II de la LaLAT, consacré au plan directeur cantonal, et introduit la notion de « *plan directeur localisé* », terme générique se décomposant en un « *plan directeur communal* », d'une part, et en un « *plan directeur de quartier* », d'autre part (art. 11A, al. 2).

Le mode d'élaboration de ce type de plan s'inspire pour l'essentiel des dispositions existantes en la matière pour l'élaboration des projets de plans d'affectation du sol. L'élaboration d'un plan directeur communal, portant sur la totalité du territoire d'une ou de plusieurs communes relève manifestement de la compétence des communes. En revanche, les plans directeurs de quartier peuvent être élaborés par les communes ou par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement en fonction des besoins.

Quant aux effets, l'article 11A, al. 8 dispose que le plan directeur localisé, adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat, a « *force obligatoire pour les autorités* » et « *ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel* ».

Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affection du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient bien entendu d'éviter.

A noter qu'en accord avec l'Association des communes genevoises, il a été prévu de rendre obligatoires les plans directeurs communaux, les plans directeurs de quartier étant facultatifs. Le projet de loi accorde aux communes un délai de trois ans pour établir leur plan directeur communal, à compter de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

Le présent projet de loi tient lieu de rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1203-A concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire.

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

Annexe: *rappel de la motion 1203*

## **Motion**

### **(1203)**

#### **concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, notamment en matière d'aménagement du territoire, est en discussion dans notre canton depuis plusieurs d'années ;
- que le groupe de travail ad hoc chargé depuis 1994 de l'étude de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes préconise une extension des compétences communales en matière d'aménagement du territoire sans pour autant les préciser ;
- que les seules propositions concrétisées à ce jour sont celles qui en 1993 accordaient des compétences de proposition d'avant-projets aux communes ;
- que plusieurs communes, particulièrement les villes, ont des structures techniques et administratives qui leur permettraient de bien exercer une extension de leurs compétences (par exemple : service d'urbanisme, mandataires extérieurs) ;
- que de nouvelles compétences communales permettraient de stimuler la démocratie locale ;

invite le Conseil d'Etat

- à présenter un rapport sur l'usage fait par les communes depuis 1993 de leurs nouvelles compétences de proposition en matière d'aménagement du territoire ;
- à étudier la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux.