

Date de dépôt : 1^{er} février 2013

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de MM. Mark Muller, Florian Barro, René Koechlin, Olivier Vaucher, Pierre-Louis Portier, Pascal Pétroz, Hugues Hiltbold et Gabriel Barrillier sur les raisons du blocage de certains projets de construction

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 5 décembre 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant :

- la forte pénurie de logements dont souffre le canton;*
- la nécessité d'explorer toutes les pistes à disposition pour développer la construction de nouveaux immeubles de logements;*
- l'existence d'autorisations de construire et de plans localisés de quartier en vigueur;*
- le fait qu'un grand nombre de ces projets ne démarrent pas;*
- l'existence de projets soumis à l'autorisation du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) depuis plus d'un an et qui n'ont pas été approuvés,*

invite le Conseil d'Etat

- à publier la liste des autorisations de construire des logements délivrées ces dernières années qui n'ont pas été utilisées, assortie des raisons de cette situation;*
- à publier la liste des plans localisés de quartier en vigueur qui prévoient la construction de logements et qui ne font pas l'objet de projets, assortie des raisons de cette situation;*

- à révéler le nombre et le potentiel en logements des requêtes en autorisation de construire déposées au DAEL il y a plus de 60 jours et qui n'ont pas encore été délivrées, avec les motifs de cette situation;*
- à divulguer le nombre et le potentiel en logements des projets de plans localisés de quartier à l'étude au DAEL depuis plus d'un an, avec les motifs de cette situation;*
- à révéler les motifs qui obligent le DAEL et les autres autorités concernées à ne pas respecter les délais de procédures (déclassement, plan localisé de quartier, autorisation de construire) et les raisons pour lesquelles les services du DAEL n'adoptent pas une attitude plus offensive dans les traitements des dossiers (récolte des préavis, demandes de compléments).*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans leur constat relatif à la crise du logement, les motionnaires invoquaient un nombre important de plans localisés de quartier (PLQ) et d'autorisations de construire ne débouchant pas sur des projets concrets, ainsi que des retards dans l'adoption des plans d'aménagement et la délivrance des autorisations de construire. Ils supputaient également un manque de transparence et de proactivité de la part de l'administration.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat tient à souligner que plusieurs outils mis en place ces dernières années contribuent à une transparence accrue et à un suivi plus fin des problématiques évoquées ci-dessus. Il s'agit tout d'abord de mentionner la planification dans le cadre du programme de législature ainsi que les rapports annuels de gestion, basés sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs rendant compte du niveau de réalisation des objectifs – dont plusieurs, pour la présente législature, s'inscrivent dans le sens de la motion.

D'autre part, une démarche de *monitoring* du plan directeur cantonal a été introduite en 2009. Basées sur l'analyse d'indicateurs synthétiques, des fiches font annuellement le point des progrès de mise en œuvre des objectifs du plan directeur et permettent d'évaluer l'efficacité des mesures prises en matière de production de logement. Accessibles sur www.ge.ch/amenagement/monitoring, ces fiches renseignent notamment sur les questions soulevées par les dépositaires de la présente motion. Des listes de PLQ et d'autorisation de construire en cours de procédure ou aboutis sont de plus tenues à jour et disponibles sur internet et dans l'application publique de SAD Consult.

En matière de plans d'affectation – les motionnaires insistant sur cet aspect – la réalisation du train de mesures adopté en 2005 par le Conseil d'Etat se poursuit, visant entre autres l'élaboration de 37 PLQ (58 supplémentaires en 2010) et la réactivation de PLQ plus anciens. Selon les indicateurs du suivi du programme de législature, au bilan intermédiaire du premier semestre 2012, la mise en œuvre du quatrième train de PLQ lancé en 2010 progresse selon les attentes.

Ainsi, le rythme de production des plans d'affectation s'est accentué et les efforts visant à l'amélioration des processus de travail, continus. Depuis 2000, le Conseil d'Etat a adopté 144 plans localisés de quartier. Les plans adoptés depuis le début de la présente législature (41 dossiers) offrent un potentiel de 5 644 logements (soit 112% des objectifs de législature) et ceux actuellement en cours d'élaboration (68 dossiers), un potentiel de 9 262 logements. Quant aux 40 modifications de zones votées dans la même période par le Grand Conseil, leur potentiel est de 18 394 logements (soit 183% des objectifs de

législature), et 72 autres sont en cours d'élaboration ou d'adoption pour un potentiel de 7 642 logements. Pour le surplus, la fiche U0 du *monitoring* (mise à jour en octobre 2012) fournit le détail des nombres de logements potentiels, par type de périmètres et selon la progression des procédures.

La nature et le nombre de blocages évoluent au fil des ans. Cependant, les analyses statistiques des dix dernières années montrent qu'en moyenne, les travaux de construction démarrent moins de 2 ans après l'adoption d'un plan d'affectation. Un effort particulier a été apporté au suivi des plans d'affectation adoptés depuis plus de cinq ans et dont le potentiel de droits à bâtir n'est pas entamé ou épuisé. Ainsi, en 2010, 65 PLQ ont été recensés et analysés. Parmi ceux-ci, 35 PLQ prévoyaient un solde de droits à bâtir pour du logement supérieur à 1 000 m² et ont été retenus pour un suivi particulier. Des démarches ont depuis été entreprises auprès des propriétaires de parcelles de 26 PLQ, la réalisation des 9 autres étant déjà suffisamment avancée. Cette action a permis de générer à ce stade des projets pour quelques 800 logements. Cette action continue, et sera annualisée pour permettre un suivi régulier.

Pour ce qui est des autorisations de construire – autre point mis en avant par les motionnaires –, le nombre de requêtes connaît une hausse marquée depuis 2006. Celle-ci est confirmée avec un léger écart dans le temps par les autorisations délivrées pour la création de logements (1 891 en 2011). Le décalage entre ces autorisations et les mises en chantier effectives tend à se réduire (1 767 en 2011). Néanmoins, il persiste. Les procédures de recours ainsi que des problèmes de capacité de la branche de construction et de financement pourraient expliquer cet état de fait.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que des mesures contribuant à l'assouplissement et à l'accélération des procédures ont été prises ces dernières années ou sont en cours de réflexion. On peut ici mentionner les modifications de 2004 et 2009 de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD), qui ont ouvert des voies de dérogations à l'obligation de faire précéder la délivrance d'une autorisation de construire par un plan localisé de quartier (quartiers fortement urbanisés; existence d'un plan directeur de quartier; réalisation d'un concours d'urbanisme et d'architecture; cas de surélévations d'immeuble pour créer des logements).

D'autre part, la réflexion sur les plans localisés de quartier a mené récemment à observer que, sous les effets conjoints de nouvelles politiques sectorielles et de la dynamique de judiciarisation du domaine de l'urbanisme, cet outil n'est plus à même de jouer pleinement son rôle, à savoir permettre le développement harmonieux et efficace du milieu bâti. Face à ce constat, le

département de l'urbanisme a initié en novembre 2012 une démarche associant l'ensemble des acteurs privés et publics de l'urbanisme du canton et articulée autour d'une *task force* et d'un groupe de consultation. Son objectif premier est l'élaboration, par le biais notamment d'auditions, d'un diagnostic des contraintes et des potentialités de l'outil PLQ, au regard des bases légales, de la jurisprudence, mais aussi de la pratique de l'administration. Dans un deuxième temps, il s'agira de construire un panel de solutions concrètes, visant à perfectionner la traduction réglementaire des projets urbains et pouvant servir de base à des modifications des processus ou des règlements.

Pour ce qui est des demandes en autorisation de construire, les déterminations des multiples instances de préavis sont assorties de conditions toujours plus nombreuses et plus pointues techniquement, reposant sur des bases légales ou réglementaires se complexifiant. Convaincu de la nécessité d'une révision complète des processus de délivrance, le Conseil d'Etat vient de créer un groupe de travail interdépartemental. Son premier objectif consiste à redéfinir le processus d'instruction des autorisations en procédure accélérée (APA) – soit 60% des requêtes – afin d'assurer un traitement des projets peu complexes dans les 30 jours ouvrables et d'offrir une prestation APA en ligne. S'agissant des requêtes en procédure ordinaire pour les dossiers plus importants et complexes, la redéfinition du processus devra être axée sur la qualité de l'instruction et du service aux mandataires. Des premières propositions concernant une redéfinition du processus relatif à la délivrance des autorisations de construire seront soumises au Conseil d'Etat à la fin du 1^{er} semestre 2013.

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'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER