

*Date de dépôt: 6 janvier 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Olivier Vaucher, Janine Hagmann, Jacques Baud, Luc Barthassat, Pascal Pétroz, Hubert Dethurens, Pierre-Louis Portier, Florian Barro, Pierre Weiss et Jean Rémy Roulet modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Marc Muller**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi 8920 a été étudié par la commission d'aménagement lors de ses séances des 27 août, 24 septembre et 29 octobre 2003, sous la présidence de M. Pierre-Louis Portier.

Le département était représenté lors de ces séances par M. Georges Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures, et M. Jean-Charles Pauli, juriste.

M<sup>me</sup> Jacqueline Meyer et M. Jean-Luc Constant ont rédigé les procès-verbaux des séances. Qu'ils en soient ici remerciés.

Le projet de loi 8920 comprend deux volets distincts : le premier propose de rendre le plan localisé de quartier (PLQ) facultatif en zone de

développement; le second demande d'assouplir l'exigence de conformité des projets de construction avec les PLQ.

Ils ont été examinés séparément, après que la commission aient procédé à une audition.

### **I. Audition de l'Association des promoteurs-constructeurs genevois (APCG), représentée par MM. Patrick Pillet, président, et Julien Blanc, secrétaire général**

L'APCG manifeste son accord avec le projet de loi. Au moyen de nombreux exemples, elle montre que rendre le plan localisé de quartier (PLQ) facultatif dans les zones déjà fortement bâties et permettre de s'écarter davantage d'un PLQ en force serait de nature à faciliter la tâche du constructeur.

L'APCG met la longueur de la procédure d'élaboration d'un PLQ en évidence. Il est souvent parfaitement inutile de passer par une telle procédure, qui peut durer facilement 4 ans. Les PLQ sont aujourd'hui trop détaillés. La procédure d'autorisation de construire serait souvent suffisante.

### **II. Discussion et votes**

Le vote d'entrée en matière a donné lieu à un incident. En effet, lors d'un premier vote, en raison d'une majorité de circonstances, l'entrée en matière a été refusée. Suite à l'arrivée immédiatement subséquente de deux députés libéral et radical, l'Alternative, dans un geste admirable, a accepté de revoter. Qu'elle en soit ici remerciée !

L'entrée en matière a ainsi été acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 AdG, 2 Ve).

#### **A. PLQ en zone de développement : obligatoire ou facultatif ?**

La commission a débattu de l'opportunité de maintenir le caractère obligatoire du PLQ en zone de développement. Pour certains, qui vont dans le sens du projet de loi, la faculté donnée au département ou à la commune de demander qu'un PLQ soit élaboré suffit.

Pour d'autres, il est important de maintenir l'obligation du PLQ. Le rendre facultatif viderait le système de la zone de développement, tel qu'il a été élaboré à la fin des années 1950, de sa substance. Si l'on veut assouplir cette règle, il faut travailler au moyen de dérogations.

Plusieurs députés prétendent que l'absence de PLQ ferait perdre du temps au projet, parce qu'elle provoquerait davantage de recours. Cette manière de voir n'est pas partagée par la commission, qui estime que si un projet est conforme à la loi, même sans PLQ, il doit être autorisé. Dans ces cas, il n'y a pas lieu de craindre des recours, qui seront rejetés.

A l'issue de ce débat, les représentants du DAEL ont proposé de ne pas modifier l'article 2, alinéa 1 actuel, c'est-à-dire de conserver le principe du PLQ obligatoire, et d'ajouter, à l'alinéa 2, que le DAEL peut également renoncer à l'élaboration d'un PLQ « *dans les secteurs de zone de développement déjà fortement urbanisés* ».

Il faut préciser que les secteurs devront être fortement urbanisés selon les normes de la zone de développement applicables.

Cette modification répondrait au souci exprimé par les auteurs du projet de loi et les professionnels de l'immobilier de ne pas avoir à passer par la procédure d'adoption d'un PLQ lorsque la zone est déjà largement urbanisée.

La majorité de la commission s'est ralliée à l'amendement proposé par le DAEL. Dès lors, les auteurs du projet de loi ont retiré la proposition de modification de l'article 1 LGZD du projet de loi. Ce retrait a été accepté à l'unanimité de la commission.

Mis aux voix, l'article 2, alinéa 2, tel qu'amendé par le DAEL a été approuvé par 10 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC, 2 Ve) et 5 abstentions (3 S, 2 AdG).

## **B. Prendre plus de « libertés » avec les PLQ ?**

Actuellement, un projet de construction en zone de développement ne peut s'écarter que « *légèrement* » du PLQ applicable. Le projet de loi propose de supprimer cet adverbe.

Le DAEL déclare approuver cette modification. Elle permettrait de résoudre un certain nombre de cas où le respect du PLQ est problématique.

Le projet de loi propose également d'ajouter, parmi les motifs qui permettent au projet de s'écarter du PLQ, des motifs d'ordre financier.

Les auteurs du projet de loi, après discussion, ont admis que cet assouplissement allait trop loin. Ils ont ainsi renoncé à cette modification et ont proposé de se borner à supprimer le terme « *légèrement* » du texte de l'article 3, alinéa 4, LGZD. Par ailleurs, suite à la modification de la première partie du projet de loi, la modification de la première phrase de l'alinéa n'a plus lieu d'être.

Il est précisé que le DAEL, comme auparavant, ne pourra à l'avenir autoriser un écart par rapport au PLQ que si des motifs d'intérêt général le permettent.

Mis aux voix, l'article 3, alinéa 4, ainsi amendé est acceptée par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 AdG, 2 Ve).

Le projet de loi 8920 ainsi modifié est accepté par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 4 non (1 S, 2 AdG, 12 Ve) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

## **Projet de loi (8920)**

### **modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

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

#### **Article unique**

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 2, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut renoncer à  
l'établissement d'un plan localisé de quartier dans les périmètres de  
développement de la 5<sup>e</sup> zone résidentielle ou dans les quartiers de  
développement déjà fortement urbanisés.

#### **Art. 3, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Les projets de construction établis selon les normes d'une zone de  
développement doivent être conformes aux plans localisés de quartier  
adoptés en application de l'article 2. Toutefois, lors du contrôle de  
conformité des requêtes en autorisation de construire avec le plan localisé de  
quartier, le département peut admettre que le projet s'écarte du plan dans la  
mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt  
général le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments  
d'équipement de base visés à l'alinéa 2, lettre c.

*Date de dépôt : 5 janvier 2004*  
*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Rémy Pagani**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La minorité de la commission de l'aménagement a dû constater, une fois de plus, que le projet présenté par la majorité ne correspondait pas aux vœux de ses auteurs. En effet, à l'issue des travaux de la commission, il ne subsistait du présent projet de loi que deux idées. Ainsi, d'une part, l'article 2, alinéa 2, a été modifié pour exonérer le Conseil d'Etat d'établir un plan localisé de quartier non seulement dans les périmètres de développement de la 5<sup>e</sup> zone résidentielle, mais aussi et dorénavant dans les secteurs de la zone de développement déjà fortement urbanisés. Etant entendu que le terme de quartier ou « secteur déjà fortement urbanisé » se comprend selon les normes de la zone de développement, cette modification n'a pas paru essentielle aux yeux de la minorité. C'est pourquoi elle s'est abstenue sur cette question.

C'est une autre raison qui motive le présent rapport de minorité. En effet, le projet de loi laissera au département, s'il est adopté par le Grand Conseil, la latitude de s'écarter d'un PLQ non plus « légèrement », mais selon sa volonté, dans les limites techniques ou financières du dossier ou un autre motif d'intérêt général justifié. D'apparence anodine, cette dernière modification laisse, en réalité, une marge d'appréciation inouïe au département, dont l'usage ne manquera pas de susciter d'interminables recours dans la mesure ou elle ouvre la voie à de nombreuses interprétations. C'est sur ce deuxième volet que nous entendons démontrer les dangers potentiels que représente cette modification qui a vu le mot « légèrement » supprimé de la loi et vous proposer un amendement qui permette de contenir, si faire se peut, les risques de dérapages qu'il engendrera inévitablement.

## Commençons par le commencement

Lorsqu'un promoteur dépose un projet de construction, il ne colle jamais totalement au plan localisé de quartier, car celui-ci n'est pas élaboré sur la base d'un plan de construction concret. D'où l'introduction de l'article 3, alinéa 4, actuel de la loi. Le département apprécie les modifications apportées et si des motifs particuliers permettent de les admettre. Ainsi, une modification de 1 mètre sur une construction peut être acceptée. Par contre, l'ajout d'un étage à une construction constitue une modification importante qui peut être rejetée. Est cité, pour mieux imaginer cette problématique, le cas d'une coopérative qui entend construire un immeuble en présentant un plan de construction et un plan financier, mais souhaite finalement s'écarter du plan localisé d'origine et, vu la conjoncture, ajouter un étage afin que son plan financier soit viable.

Aujourd'hui selon la jurisprudence du Tribunal administratif, un agrandissement de 159 m<sup>2</sup> d'un attique a été jugé comme mineur donc conforme à la loi. Le Tribunal administratif a ainsi admis le prolongement d'un attique, prolongement qui n'aboutissait cependant pas à la réalisation d'un étage supplémentaire. Le Tribunal a jugé que, vu la crise actuelle en matière de logement, il y a un « *motif d'intérêt général* » à ajouter des surfaces habitables.

Au vu de cette jurisprudence, on constate que le « *motif d'intérêt général* » exigé par l'article 3, alinéa 4, de la loi, notion déjà plus floue et moins restrictive que l'intérêt « *public* », est quasiment toujours donné. A la limite, il suffit qu'un promoteur dise : « *je construis si on m'accorde tel écart par rapport au plan, sinon je ne construis pas* » et le tour est joué ! Vu la crise du logement, il y a un intérêt général à construire du logement et c'est tout !

Il ne reste plus qu'à savoir si les modifications apportées sont légères ou non. Toute la question est là.

## Légalement ou mineur

Selon la loi actuelle, un étage de plus n'est pas considéré comme mineur. Ainsi la modification proposée en supprimant le mot « *légalement* » sans plus aucun qualificatif, ouvre tout grand la porte à celles et ceux qui voudront contester la possibilité, pour le département, d'intervenir pour que le plan localisé de quartier soit respecté dans son essence, conformément à la première phrase de l'article 3, alinéa 4, et exiger que celui-ci applique de la manière la plus large possible la volonté qu'a eue le législateur en supprimant le mot « *légalement* ».

C'est un lieu commun de rappeler que beaucoup de nos concitoyens sont actuellement réticents à voir leur cadre de vie se modifier. Une votation à Coligny l'a encore récemment démontré, si besoin était. La loi leur accorde, à juste titre, certaines possibilités d'intervention, en mettant à leur disposition des procédures de participation et d'opposition éventuelle, dans le cadre desquelles ils peuvent s'exprimer et éventuellement peser sur l'aménagement futur de leur quartier. A l'issue de ce processus, on aboutit à un plan localisé de quartier censé aménager de manière cohérente un périmètre et surtout, mettre l'ensemble des acteurs urbains plus ou moins d'accord sur l'image future de leur quartier. Le plan localisé de quartier est donc un acte important, qui contribue dans une certaine mesure à la paix sociale. **Encore faut-il que l'on puisse se fier à l'image de développement qui en résulte !**

**Quelle va être la réaction de ceux qui, par exemple, ne sont pas opposés à un plan localisé de quartier prévoyant un immeuble de 4 étages lorsqu'ils verront que cet immeuble, une fois construit, en comporte 6 ou 7, « intérêt général » oblige ?**

On peut imaginer qu'ils ne manqueront pas de le faire savoir et que l'instrument du plan localisé de quartier perdra toute crédibilité. On peut donc raisonnablement s'attendre, à moyen terme, à une levée de boucliers à l'occasion de toute mise à l'enquête publique d'un nouveau plan localisé de quartier.

Dans la pratique, on s'expose en effet à des transfigurations importantes du plan localisé de quartier, donc à de nouvelles procédures ouvertes à ceux qui prétendent, à juste titre, que le plan localisé de quartier qui a été soumis à enquête publique ne correspond plus à l'autorisation de construire. Ces derniers exigeront alors, à raison, de remettre en route une nouvelle procédure conforme à la dérogation accordée par le département, tout en ne manquant pas de s'attaquer à ladite autorisation de construire.

On imagine bien les difficultés que va engendrer pareil flou juridique. Rappelons-nous que lorsqu'il s'est agi pour le législateur d'établir des plans localisés de quartier, il était primordial que soit assurée la pérennité du droit dès lors que ces plans avaient été adoptés. C'est pourquoi, il a été admis alors qu'au stade de la présentation des plans des bâtiments, il ne pourrait être dérogé que « légèrement » à ces plans de quartier. Dès lors, qu'on ouvre la possibilité d'y déroger de manière importante, il en résultera une insécurité qui ne fera que retarder les travaux et surtout précariser l'ensemble du processus de construction.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les Députés, nous vous proposons de revenir à une notion plus restrictive en remplaçant le mot



« *légèrement* » figurant à l'alinéa 4 de l'article 3 par « *de façon mineure* », l'idée étant qu'en aucun cas le département ne puisse délivrer une autorisation de construire qui nécessiterait la reprise de tout ou partie de la procédure d'adoption du plan localisé de quartier en cause (cette notion figurant déjà à l'art. 6, al. 7, de la loi générale sur les zones de développement), s'il n'était déjà adopté.

Si par impossible, le Grand Conseil ne venait pas à faire sien cet amendement, il est à craindre que l'ensemble des étapes du processus de construction doive être reconsidéré à l'avenir dans la mesure où on aurait affaire à de nouveaux plans qui pourraient même aller jusqu'à et y compris une réorientation et de nouvelles implantations de bâtiments.

Au bénéfice de ces explications, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les Députés, de bien vouloir réserver un bon accueil à ce rapport de minorité en faisant vôtre l'amendement précédemment explicité.