

Date de dépôt: 6 janvier 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Hugues Hiltpold, Louis Serex, Pierre-Louis Portier, John Dupraz, Marie-Françoise de Tassigny, Jean-Marc Odier, Pascal Pétroz et Gabriel Barrillier modifiant la loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture (L 1 55)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de l'aménagement a étudié le présent projet de loi lors de ses séances des 26 novembre, 3 et 17 décembre sous la présidence de M. René Koechlin. La commission a été assistée dans ses travaux par MM. G. Gainon, L. Cornut et P. Staehelin. Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{me} Delphine Binder. Qu'ils en soient remerciés.

1. Présentation du projet de loi

L'un des auteurs du projet de loi expose celui-ci de la façon suivante :

- un préavis ne doit être requis que lorsque cela est nécessaire afin d'alléger les procédures ;
- les commissions doivent se prononcer dans des domaines bien définis pour éviter autant que possible les avis contradictoires obligeant le département à trancher.

Selon M. Staehelin de la police des constructions, ce projet de loi permettrait d'éviter les doublons car il prévoit de supprimer la consultation de plusieurs commissions pour les mêmes sujets. En effet, en consultant plusieurs commissions, le Département obtient parfois des avis contradictoires. En revanche, il pense que le fait de confier aux communes les choix esthétiques des constructions n'est pas adéquat car les élus communaux changent et ils peuvent être soumis à des pressions politiques. La création de commissions d'experts telles que les commissions d'architecture et d'urbanisme avaient pour objectif d'éviter ce genre de dérives.

Il poursuit en expliquant que lorsque les dossiers arrivent à la police des constructions, ils sont soumis à un premier examen au cours duquel leur itinéraire d'instruction est défini en fonction du type de zone et du type d'objet dont il s'agit :

- les projets visant des zones protégées sont examinés par la CMNS ;
- les projets situés en Vieille-Ville sont examinés par la CMNS et la CA ;
- les projets concernant des objets faisant partie de l'inventaire sont soumis à la CMNS si ces objets ont une valeur historique ;
- si ces objets sont en zone ordinaire, les projets sont soumis à la CMNS et à la CA.

2. Audition des représentants de la commission d'architecture : M. Carmelo Stendardo, président, accompagné de MM. Alain Carlier, Patrice Bezos et François De Planta

Les personnes auditionnées font tout d'abord part de leur étonnement et de leur inquiétude face aux motivations de ce projet de loi, notamment le poids des préavis des différentes commissions qui serait source de blocages. En effet, selon les auteurs de ce projet de loi, certains mandataires seraient contraints de revoir leurs projets pour répondre aux « vœux » de ces commissions, bien que ceux-ci soient conformes à la loi. Ils relèvent également le grief des préavis contradictoires.

Le président rappelle que la commission d'architecture est consultative. Son préavis sert à orienter le DAEL sur des problèmes d'ordre architectural qui n'ont pas trait à des choix subjectifs. La commission d'architecture n'a jamais eu la prétention de « juger » les projets sur la base de notions subjectives.

La commission examine les projets sur la base de critères objectifs, rationnels, qui peuvent être résumés ainsi :

- impact dans le site ;
- relations avec l'environnement bâti ou naturel ;
- accessibilité, gestion des espaces extérieurs ;
- morphologie et typologie ;
- accessibilité des personnes handicapées.

Malheureusement, trop souvent les projets ne répondent pas à ces critères élémentaires d'analyse. Certains projets ne tiennent pas compte du contexte environnant, présentent des problèmes de qualité des espaces proposés, ne comportent aucune réflexion sur la gestion des espaces ouverts ou ne tiennent pas compte de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. La commission est malheureusement souvent saisie de dossiers lacunaires ne permettant pas une analyse rapide.

Le vrai dysfonctionnement n'est pas à attribuer à la commission d'architecture mais bien plus à la qualité des prestations fournies par certains mandataires.

Afin de garantir un examen objectif des dossiers, la commission est composée de :

- 6 membres représentant les milieux professionnels ;
- un membre représentant la Société d'Art Public ;
- un membre représentant la Chambre Genevoise Immobilière ;
- un membre représentant les handicapés ;
- un membre représentant les utilisateurs.

Cette composition pluridisciplinaire et apolitique permet de garantir des préavis objectifs. La commission siège couramment au complet. Le taux d'absentéisme est très faible. La quasi-majorité des dossiers font l'objet de préavis unanimes ne nécessitant que très rarement le vote.

La commission d'architecture est aidée par une personne de la police des constructions qui a une parfaite connaissance des dossiers. L'analyse des projets est ainsi rigoureuse et minutieuse. Si le mandataire a omis de fournir

des pièces utiles à la compréhension et à l'analyse, cette personne complète le dossier en recherchant les documents au sein des différents services du DAEL ou même dans les archives.

En règle générale, un dossier déposé en requête d'autorisation de construire parvient à la commission d'architecture dans les 15 jours qui suivent l'enregistrement des documents.

Durant ces dix dernières années, sur plusieurs milliers de dossiers, seul une trentaine ont été refusés par le DAEL sur préavis défavorable de la Commission d'architecture portant sur des aspects d'ordre « esthétique ».

De nombreuses communes sont farouchement opposées à toute expression contemporaine de l'architecture. Souvent, des projets de qualité sont défendus et soutenus par la commission d'architecture, grâce à laquelle des objets de qualité nationale et internationale ont pu voir le jour. C'est pourquoi les représentants de la commission estiment que l'idée de confier les compétences de juger de l'esthétique d'un projet aux communes constituerait une véritable source de blocages et d'arbitraire. Ce risque est d'autant plus grand que rares sont les communes qui disposent des services compétents pour l'analyse professionnelle des dossiers.

3. Audition des représentants de la sous-commission d'urbanisme : M. Alain Leveille, président, accompagné de M^{me} Françoise Archambault et de M. François De Planta

M. Leveille présente la commission d'urbanisme qui est indépendante et consultative ; c'est une commission d'experts nommée par le Conseil d'Etat qui est appelée à analyser des projets déterminant l'aménagement du canton. La CU est composée d'architectes, d'urbanistes, d'aménagistes, de promoteurs et d'un d'ingénieur de la circulation.

La commission doit se prononcer sur le plan directeur cantonal, les plans municipaux et de quartier ; elle se prononce rarement sur les demandes d'autorisation de construire, sauf si les objets sont particulièrement importants. Le président souligne le fait que la CU s'attache à garantir la qualité de l'organisation de l'espace et la conformité aux décisions du Parlement concernant le plan directeur. La CU est consciente de la nécessité d'augmenter le nombre de logements inscrits dans le plan cantonal.

A une question d'un commissaire sur le fonctionnement de la commission, le président répond que le travail de la CU s'organise de la manière suivante :

- premier débat ;

- formulation d'un préavis par un ou deux membres ;
- débat sur le préavis lors de la séance suivante ;
- entérinement du débat avec le procès-verbal lors de la séance qui suit.

Il souligne le fait que, si les prérogatives des commissions sont supprimées et qu'aucun préavis n'est donné, les procédures de recours seront beaucoup plus longues.

Il tient à affirmer que les membres de la CU ont la préoccupation constante de préserver une cohérence dans la planification de l'aménagement du territoire du canton.

4. Discussion

Suite aux auditions de la CA et de la CU, une commissaire n'a pas l'impression que ces commissions bloquent les dossiers et elle souligne le sérieux de leur travail. Elle rappelle que les projets ne sont pas systématiquement examinés par toutes les commissions.

Une autre commissaire de l'alternative exprime la crainte que la pénurie de logements ne serve de prétexte à vouloir trop alléger les procédures pour éliminer d'éventuels dysfonctionnements. Elle ajoute que limiter les compétences des commissions entraînerait un appauvrissement du débat sur l'urbanisme et l'architecture dans le canton. Si elle ne souhaite pas exclure les communes du débat, elle note que ces dernières n'ont pas les moyens de prendre des décisions de façon professionnelle. De plus, les intérêts politiques risquent d'influencer le débat comme cela a été relevé par plusieurs des personnes auditionnées.

Un commissaire de l'Entente trouve pour sa part essentiel d'alléger autant que possible les procédures car la législation est trop complexe et, partant, trop lourde. Il constate que cette année a été dramatique dans le domaine de l'immobilier et de la construction. Il admet néanmoins que l'article du projet de loi 8955 concernant le préavis des communes est à revoir.

Un commissaire de l'alternative tient à rappeler que souvent les dossiers sont renvoyés aux mandataires par les commissions. Il se réfère aux jugements portés lors de la séance précédente sur la CMNS et souligne que cette commission a pour objectif la défense du patrimoine et que les enjeux politiques n'y ont pas leur place. En conséquence, il souhaite l'audition de cette dernière, ce qui est refusé par la majorité de la commission.

L'un des auteurs du projet de loi note que le projet de loi 8955 n'a pas pour but d'accélérer les procédures, mais de mieux définir les champs d'activité des différentes commissions afin d'éviter les préavis

contradictoires. Par ailleurs, il accepte de renoncer à l'article 15, alinéa 2 relatif à la compétence des communes.

Une autre commissaire souhaite connaître le point de vue du chef du département.

Le principe de l'audition de M. le conseiller d'Etat Moutinot étant acceptée, le président de la commission met au voix l'entrée en matière du projet de loi :

Pour :	7 (3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre :	5 (2 S, 2 AdG, 1 Ve)
Abstentions :	—

L'entrée en matière est donc acceptée.

5. Audition de M. Laurent Moutinot, chef du DAEL

M. Moutinot rappelle que dans le processus des autorisations de construire, l'autorité décisionnelle est la police des constructions, à laquelle est rattachée la commission d'architecture. Les questions d'aménagement sont traitées par la direction de l'aménagement, à laquelle est rattachée la commission d'urbanisme. Les questions ayant trait au patrimoine sont traitées par la direction du patrimoine et des sites à laquelle est rattachée la CMNS.

M. Moutinot souligne que ces trois commissions sont consultatives. La police des constructions fait une synthèse des préavis et prend les décisions. Dans de rares cas, c'est le chef du DAEL qui s'en charge.

M. Moutinot constate que la commission de l'aménagement a écarté du projet de loi 8955 la question de confier aux communes la question de l'esthétique et il s'en réjouit.

Le projet de loi 8955 prévoit toujours de ne soumettre à la commission d'urbanisme que les projets de construction d'une certaine importance. M. Moutinot se déclare défavorable à cette partie du PL 8955.

M. Moutinot ajoute que le projet de loi 8955 prévoit la suppression du passage à la commission d'architecture lorsque les projets sont déjà traités par la CMNS. M. Moutinot est favorable à cette partie du projet de loi 8955, car si la CMNS est consultée, la question a trait au patrimoine. Son avis prime donc sur celui de la commission d'architecture.

Concernant la partie du projet de loi 8955 qui renonce au passage systématique des dossiers devant la commission d'architecture, il indique que dans la pratique, les projets d'importance mineure ne sont pas examinés par la commission d'architecture. Cet aspect répond donc déjà aux vœux des auteurs du projet.

M. Moutinot relève que le département a pris des mesures pour que les demandes de préavis se fassent simultanément plutôt que l'une après l'autre. Il ajoute que les commissions consultatives doivent rester dans le cadre de leurs compétences. Il précise que la motivation de leurs décisions est essentielle, notamment dans les rares cas où le département doit trancher entre des préavis contradictoires.

M. Moutinot se déclare donc favorable à la suppression du double passage des dossiers à la CMNS et à la commission d'architecture. Par contre, il est défavorable aux deux autres modifications proposées par les auteurs du projet de loi 8955, car elles pourraient priver le département d'avis pertinents.

A une question d'un commissaire, il affirme néanmoins qu'il est extrêmement rare que la commission d'architecture, la CMNS et la commission d'urbanisme fournissent des préavis contradictoires. Les contradictions entre la commission d'architecture et les communes sont plus fréquentes. Il souligne, à titre d'exemple, que certaines communes sont opposées à la construction de toits plats, pour les villas comme pour les garages.

Le Président met aux voix l'article 1, alinéa 1 :

Pour : 7 (3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre : 7 (3 S, 2 AdG, 2 Ve)
Abstentions : –

Cet article n'est pas accepté.

M. Moutinot propose d'amender l'article 4 alinéa 1 comme suit :

La commission d'architecture est consultative. Sous réserve des projets d'importance mineure et de ceux qui font l'objet d'un préavis de la commission des monuments, de la nature et des sites, elle donne son avis en matière architecturale au département, ~~lorsqu'elle en est requise par ce dernier~~, sur les projets faisant l'objet d'une requête en autorisation de construire.

Le Président met aux voix cette proposition.

Pour : 7 (3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre : 7 (3 S, 2 AdG, 2 Ve)
Abstentions : –

Cette proposition n'est pas acceptée.

Le Président met aux voix l'article 4, alinéa 1, tel qu'il est prévu dans le projet :

Pour : 7 (3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre : 7 (3 S, 2 AdG, 2 Ve)
Abstentions : –

Cet article n'est pas accepté.

Le président met au voix l'ensemble du projet :

Pour : 7 (3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre : 7 (3 S, 2 AdG, 2 Ve)
Abstentions : –

Ce projet de loi est donc refusé.

Au vu des explications qui ont pu être apportées au cours des diverses auditions, je vous propose, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

Projet de loi (8955)

modifiant la loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture (L 1 55)

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

Article 1

La loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture, du 24 février 1961,
est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission d'urbanisme est consultative. Elle donne son avis au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : Département) et lui présente des suggestions sur tous les problèmes généraux que pose l'aménagement du canton et plus particulièrement sur les projets de modification de zones, de plans directeurs, de plans localisés de quartier et sur les projets routiers d'une certaine importance.

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission d'architecture est consultative. Sous réserve des projets d'importance mineure et de ceux qui font l'objet d'un préavis de la commission des monuments, de la nature et des sites, elle donne son avis en matière architecturale au département, lorsqu'elle en est requise par ce dernier, sur les projets faisant l'objet d'une requête en autorisation de construire.

Article 2 Modification à une autre loi

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988
(L 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² La décision du département se fonde sur le préavis émis par la commune ou les services compétents du département.

Date de dépôt : 6 janvier 2004
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

La gauche joue à qui gagne perd...

Comme on l'aura compris à la lecture du rapport de majorité, c'est à la faveur de l'absence d'un député de la majorité habituelle que la commission d'aménagement a refusé le projet de loi 8955.

Le refus de cette majorité de circonstances, qui constitue certes un acte de bravoure, est regrettable. Il est même à certains égards ridicule.

En effet, en vue de parvenir à un compromis, les auteurs du projet de loi étaient prêts à renoncer à certaines modifications proposées par le projet de loi, lequel, fait assez rare pour être relevé, avait les faveurs des représentants du DAEL.

Cette attitude aura pour conséquence que la majorité du Grand Conseil adoptera le projet sans se soucier de l'avis de ses opposants.

C'est le lieu d'annoncer que les auteurs du projet de loi, suivis par l'ensemble de la commission, souhaitent renoncer à la modification de l'article 15 LCI prévu par le projet de loi 8955.

... et ridiculise l'un de ses représentants au Conseil d'Etat !

M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du DAEL, lors de son audition demandée par le groupe socialiste, a manifesté son ouverture d'esprit à l'égard de l'objectif général poursuivi par le projet de loi. Rappelons que celui-ci vise à éviter que plusieurs commissions du DAEL ne rendent un préavis sur le même sujet dans le même dossier, de manière à éviter les préavis contradictoires.

M. Laurent Moutinot ayant exprimé des réserves envers certains aspects du projet de loi, les représentants de l'Entente au sein de la commission, toujours par esprit de compromis, ont souhaité aller dans son sens et lui ont demandé de formuler des amendements, ce qu'il a fait sur le champs.

Or, les amendements du conseiller d'Etat, soutenus par la droite, ont tous été refusés par les représentants des partis de gauche !

Pour ne pas embarrasser les socialistes plus qu'il ne faut, le rapporteur de minorité renonce à rapporter les termes dans lesquels M. Moutinot a exprimé son dépit à ses « camarades » à l'issue de la séance...

Au bénéfice de ces désolantes explications, le rapporteur de minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à voter ce projet de loi, à l'exception de la modification de l'article 15 LCI.