

Date de dépôt : 13 mai 2009

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)

Rapport de majorité de M. Jean-Michel Gros (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle (page 22)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Michel Gros

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous les présidences successives de MM. Alain Etienne et Mario Cavaleri que la commission a étudié le projet de loi 10259 lors de ses séances des 19 novembre 2008, 28 janvier, 4 février, 18 février et 25 février 2009. Ont assisté à tout ou partie des séances M. Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du Département du territoire, M^{me} Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement du territoire, M. Jean-Charles Pauli, de l'unité juridique du DT, et M. Jacques Moglia, chef du service des plans d'affectation. M. Cédric Chatelanat rédigeait les procès-verbaux avec le talent que nous lui connaissons. A toutes ces personnes, le rapporteur adresse ses remerciements.

Présentation du projet de loi

M. le conseiller d'Etat Robert Cramer veut inscrire ce projet de loi dans la volonté du gouvernement de simplifier les procédures administratives dans le but de parvenir plus rapidement à l'autorisation de construire, et ainsi de

favoriser la construction de logements. Le Conseil d'Etat souhaite que les étapes de la construction soient décloisonnées par rapport à la situation actuelle et qu'il soit par conséquent possible d'entamer plusieurs processus en parallèle, les étapes restant tout de même subordonnées les unes aux autres, ainsi que l'exige la loi. M. Cramer ne craint pas à ce sujet une augmentation des recours. A titre d'exemple, M. Cramer cite le cas de l'extension de Balexert qui n'a pris que deux ans grâce à la prise de risque de Migros qui a choisi d'aller de l'avant en préparant le chantier sans être certaine ni de gagner les procédures, ni d'avoir l'accord du Grand Conseil et de la commune.

Tout en rappelant que la loi actuelle permet déjà de se passer de plan localisé de quartier (PLQ), dans les périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle, en zone de développement affectée à de l'équipement public et dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés, M. Cramer indique que le projet de loi vise à étendre les possibilités d'éviter le PLQ. Pour autant que la commune donne son accord, un PLQ ne serait plus nécessaire lorsque les plans directeurs de quartier (PDQ) sont très précis ou lorsque le périmètre fait l'objet d'un concours d'architecture, ce qui représente un gage de qualité. Il en serait de même en cas de surélévation d'immeubles dans les zones de développement 2 et 3, en application des nouvelles normes introduites dans la loi le 22 février 2008. De plus, afin d'éviter la lourde procédure parlementaire pour les très petits déclassements (dits « timbre-poste ») de moins de 1000 m², le Conseil d'Etat deviendrait compétent pour procéder à ceux-ci.

M^{me} Vasiljevic Menoud et M. Moglia livrent ensuite à la commission quelques explications techniques. Ils citent en particulier l'actuel article 2, alinéa 2, de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) qui permet de se passer de PLQ lorsque la parcelle est déjà fortement urbanisée, et estiment que cette mesure a permis d'éviter 15 PLQ en 2006-2007 et 8 en 2008. Il en est résulté un fort gain de temps pour la construction de quelque 350 logements. Dans les critères pris en compte pour savoir si un PLQ est nécessaire ou non, il est tenu compte de la surface du périmètre, du nombre de parcelles, du taux d'urbanisation, de la nécessité de cession au domaine public ou de servitudes, ainsi que des oppositions ou recours. Il est mis en évidence que le projet de loi 10259 permet de lier la question des servitudes, cessions et taxes d'équipement, éléments fondamentaux du PLQ en temps normal, à la requête en autorisation de construire définitive. Quant à la possibilité de se passer de PLQ en cas d'un PDQ précis, il est à noter que cette accélération de procédure a une contrepartie : les éventuels recours

auront un effet suspensif, ce qui n'est pas le cas lorsque les recours visent les PLQ.

Répondant ensuite aux questions des commissaires, les représentants du département font remarquer que la possibilité de se passer de PLQ en cas de concours d'architecture fait suite à des demandes des milieux professionnels ainsi qu'à celles des commissions de l'architecture et de l'urbanisme. Plusieurs craintes sont exprimées par certains commissaires : ne risque-t-on pas de limiter les diverses consultations aux seuls spécialistes (concours d'architectes), de priver la population du droit de s'exprimer par référendum en cas de préavis communal favorable ainsi que la possibilité pour diverses associations de s'exprimer ? M. Cramer admet que le projet de loi va modifier les règles de procédure actuelles, mais de façon modeste. Il attire l'attention sur le fait que les dérogations prévues à l'alinéa 2 de l'article 2 n'ont qu'un caractère potestatif et que la consultation du Conseil administratif ou du maire est nécessaire pour y procéder.

Audition de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG)

MM. Patrick Pillet, président, et Andreas Fabjan, secrétaire général

L'APCG considère que ce projet de loi est important, car il vise la simplification et l'accélération des procédures. La complexité et la lenteur de celles-ci retardent la construction de logements à Genève, donc ces mesures sont les bienvenues. MM. Pillet et Fabjan font part à la commission de deux exemples concrets. L'un des projets se situe dans le quartier des Marbriers à Lancy, et concerne une parcelle de 2500 m². Tout a commencé en 2000 par une demande de renseignement ; l'étude du PDQ se termine en 2005 et, après de nombreux débats, est adoptée par le Conseil municipal en 2007. Le PLQ, reflet du PDQ, est adopté en 2008. L'autorisation de construire a été déposée début 2009 ; le chantier **devrait** pouvoir être ouvert en septembre. Il a donc fallu neuf ans pour la construction de 80 logements (et encore, rien n'est sûr (note du rapporteur)), et cela même s'il n'y a eu aucun recours. L'autre exemple est l'aménagement de la Maison de la Paix, près du jardin des Nations. M. Pillet explique qu'un concours d'architecte a débouché sur un projet détaillé de qualité qui en est presque au stade des plans d'exécution. Faut-il vraiment y ajouter un PLQ ?

Un commissaire (Ve) reconnaît que les délais sont incroyablement longs ; mais que la seule élaboration d'un PDQ ne permet qu'au voisinage d'avoir voix au chapitre. De même lors d'un concours d'architectes, la commune et les habitants sont exclus du processus. Que pense l'APCG de ce déficit

démocratique ? MM. Pillet et Fabjan estiment que les droits démocratiques sont pleinement préservés en cas de dérogation à la procédure de PLQ ; dans le cas des Marbriers, la commune et les voisins ont largement participé au développement du projet, allant même jusqu'à élaborer des contre-projets. Ils précisent en outre que la consultation de la commune implique une consultation de ses habitants. De plus, il est toujours possible de s'opposer au stade de l'autorisation de construire ; toutes les garanties démocratiques sont ainsi préservées.

Dans le cas des Marbriers, combien de temps aurait fait gagner l'application du projet de loi 10259 ? demande un commissaire (L). Les représentants de l'APCG estiment le gain de temps à 21 mois. Répondant au même commissaire, MM. Pillet et Fabjan confirment qu'un concours d'architecte améliore indéniablement la qualité de l'urbanisme. A l'article 3, alinéa 6, le projet de loi prévoit de pouvoir déroger à l'élaboration d'un PLQ en cas de surélévation d'immeubles : comment procéder dès lors, alors qu'un PLQ existe déjà ? demande un commissaire (S). Les personnes auditionnées relèvent que dans un premier temps, le projet de surélévation est évalué par le département. Ensuite, contact est pris avec le voisinage et, en fonction du résultat, les promoteurs décident soit de déposer directement une autorisation de construire (un risque qui peut être apprécié), soit de modifier le PLQ existant. Les voisins ont dans ce cas aussi la possibilité de faire recours contre l'autorisation de construire.

Un commissaire (PDC) demande à nos interlocuteurs s'ils pensent vraiment que loi doit préciser qu'un PDQ doit indiquer de façon précise l'aménagement souhaité (art. 4, al. 4, let. b). D'autre part, il souhaiterait avoir l'avis de l'APCG au sujet de la consultation du Conseil administratif en cas de renoncement au PLQ, alors même que la commune s'est déjà prononcée sur le PDQ par la voix de son Conseil municipal. MM. Pillet et Fabjan ne se déclarent pas gênés par la précision exigée du PDQ, car cette notion donne des lignes directrices pour que le Conseil d'Etat puisse se déterminer. Quant à la proposition de renoncer à la consultation du Conseil administratif, ils considèrent que cette suppression serait à même de donner davantage de marge de manœuvre au Conseil d'Etat, ce qui garantirait davantage d'efficacité.

Revenant sur les concours d'architecture, un commissaire (S) s'inquiète des négociations sur l'aménagement du secteur, par exemple sur la typologie des logements. MM. Pillet et Fabjan expliquent que c'est le programme du concours qui règle tous les détails (et aussi l'ensemble des normes légales). Ce programme va même souvent plus loin en termes d'urbanisme. Ce cahier

des charges doit être accepté par le Département du territoire. Ils considèrent ainsi qu'on peut assimiler ce programme au règlement d'un PLQ.

En conclusion, les représentants de l'APCG constatent que chaque cas où l'on pourra se passer de PLQ fera gagner quelques années et ainsi permettra d'augmenter le nombre de logements.

Audition de l'Association Transports et Environnement (ATE)

M. Olivier Norer, président

M^{me} Chantal Boisset et M. Jean-Daniel Farine, délégués

L'audition de l'ATE a été accompagnée d'un texte écrit qui figure en annexe de ce rapport.

Les personnes auditionnées répondent aux questions des commissaires. L'ATE soutient entièrement le principe général qui vise à accélérer les procédures. Elles mettent en garde sur une perte de qualité démocratique du système proposé. Même si un concours d'architectes permet sûrement un apport qualitatif, il ne doit pas se substituer aux procédures existantes. Les représentants de l'ATE souhaitent que la procédure applicable aux PLQ s'appliquent aux PDQ, c'est-à-dire opposable aux tiers. A la question d'un commissaire (S), concernant l'élaboration d'un PDQ, il est expliqué qu'il y a un groupe de pilotage entre l'Etat et la commune qui travaille avec les mandataires. Parallèlement, un groupe où sont rassemblés associations et habitants peut faire des remarques et suggestions. Cela améliore l'acceptation du projet par la population. Au sujet des communaux d'Ambilly, l'ATE dit qu'elle n'a pris position que dans le cadre de la coordination transports et développement. Un commissaire (L) pose ensuite la question de savoir s'il faut vraiment maintenir les deux procédures (PDQ et PLQ). L'ATE est tout à fait d'accord que le PDQ remplace le PLQ, mais à condition que le PDQ tienne compte des problèmes habituellement traités à l'échelle du PLQ.

M. Norer conclut qu'il faut trouver une solution permettant d'accélérer les procédures sans pour autant remettre en cause les droits démocratiques.

Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement

MM. Jan Doret, Raymond Schaffert et Marc Brunn

Les représentants du RPSL rappellent en préambule que les PLQ, selon la loi de 1929, n'étaient réalisés qu'en ville et ce, uniquement dans les grandes lignes. A leurs yeux, une dérive de l'application de cet instrument a créé quelque chose de beaucoup trop détaillé. Dès 1957, la loi sur les zones de développement a donné le pouvoir au Grand Conseil de voter le périmètre de

la zone à déclasser et de déléguer au Conseil d'Etat l'élaboration des règles urbanistiques et de la politique sociale du logement. Les nombreuses conditions qui ont été progressivement fixées dans le PLQ ont contribué à lui donner presque la précision d'une autorisation de construire. Le RPSL souhaite que l'on puisse définir l'urbanisme à Genève avec des PLQ génériques qui n'entrent pas trop dans les détails. Il semble absurde en effet de définir les contours des immeubles au centimètre près alors que l'on parle d'un quartier.

Pourtant, le RPSL n'est pas favorable au projet de loi 10259. Les procédures démocratiques liées au PLQ seront reportées au niveau de l'autorisation de construire, ce qui serait contre-productif (article 2, alinéa 2, lettre d). Quant aux concours d'architectes, le RPSL relève que la marge de manœuvre est très limitée par un cahier des charges très strict. Il prend à titre d'exemple le terrain des SIG, devenu ensuite Artamis à la suite d'un concours dont les règles étaient trop précises. En conclusion, les représentants du RPSL souhaitent que les PLQ soient simplifiés, en se limitant à un certain nombre de paramètres importants, dont l'indice d'utilisation du sol, tout en restant permissif pour le reste. Cela permettrait une certaine souplesse dans l'aménagement des quartiers, notamment pour les gabarits qui pourraient ainsi être différenciés au sein d'une même zone. Le RPSL regrette enfin que l'on érige une règle générale lors de surélévations. Si cependant l'indice d'utilisation du sol était fixé dans le PLQ, les surélévations pourraient n'être considérées que comme des variations de gabarit.

Aux questions des commissaires, les représentants du RPSL répondent ainsi : les concours apportent certes un surplus de qualité ; il faut néanmoins que les procédures démocratiques du PLQ soient garanties. Le concours ne doit pas être un prétexte pour se passer des procédures d'opposition. Ils confirment que les mandataires sont confrontés à des paramètres trop précis dans les PLQ. Citant l'exemple du quartier de la Tambourine à Carouge, ils remarquent que les habitants, suivis par les communes figent leurs oppositions sur des détails, telles par exemple les places de jeux. Seuls les enjeux essentiels devraient être soumis aux procédures démocratiques. Avec un PLQ plus souple, il serait par exemple envisageable de faire évoluer le quartier de Cressy pour répondre aux besoins de logements. Le RPSL estime que les grandes lignes contenues dans le PLQ, selon leur proposition, implique un consensus entre la commune et l'Etat, ce qui garantirait le processus démocratique.

Audition de la Ville de Genève

M. Rémy Pagani, conseiller administratif, et M^{me} Marie-Josée Wiedmer-Dozio, chef du service d'urbanisme

M^{me} Wiedmer-Dozio souligne tout d'abord l'importance du PDQ, qui permet d'identifier les périmètres à enjeux pour les collectivités publiques (échanges de terrains, cessions, etc.). C'est en outre un outil politique important, notamment pour le Conseil municipal. Elle pense que le projet de loi 10259 n'est pas assez précis en ce qui concerne les concours d'urbanisme et d'architecture ; en effet, le premier prix d'un concours est souvent trop flou pour permettre de construire directement. M^{me} Wiedmer-Dozio cite l'exemple de l'OMPI : dans ce cas, le PLQ n'a pris que huit mois pour être réalisé, ce qui a permis de donner des garanties solides et une stabilité pour les privés qui souhaitaient construire. Pour le foyer de Sécheron, la Ville a renoncé au PLQ en accord avec le canton car le concours respectait notamment le programme fixé par le Conseil municipal.

M. Pagani présente le volet plus politique de la position de la Ville de Genève. Le PLQ est un instrument fondamental permettant de travailler de concert avec les privés. Le principal danger que représente le projet de loi 10259 est de provoquer une coalition des oppositions au seul niveau de l'autorisation de construire. Ce projet de loi serait en outre contraire à la volonté fédérale qui vise à traiter les problèmes le plus en amont possible avec les PDQ et les PLQ. Il porte préjudice à la position des communes, et ainsi les moyens d'expression démocratiques. Il rappelle qu'un PDQ (même très précis) n'ouvre pas la possibilité d'un référendum. Quant aux concours, M. Pagani estime aussi qu'ils sont anti-démocratiques puisque les habitants et le Conseil municipal n'ont pas voix au chapitre. Ces concours ne règlent d'autre part pas les questions concrètes de droits à bâtir ou autres. Il est également opposé à la surélévation d'immeubles sans passer par un PLQ, ainsi qu'à la modification de l'article 15, alinéa 2, de la LALAT qui permet de passer outre l'avis du Conseil municipal, ainsi que la possibilité d'un référendum cantonal. M. Pagani assure qu'il met tout en œuvre dans son département pour accélérer les procédures, mais la méthode proposée par le projet de loi 10259 lui paraît inadéquate.

Les représentants de la Ville de Genève répondent ensuite aux commissaires. Le Conseil d'Etat demande à la Ville de construire 150 logements par année. C'est bien le cas aujourd'hui. M. Pagani ajoute que le plan directeur communal prévoit 300 logements par année ; la Ville prend en charge la construction de 100 de ces 300 logements. Il s'efforce de commencer les travaux dès le début du délai référendaire, ce qui constitue une réelle économie dans les processus administratifs. M^{me} Wiedmer-Dozio

mentionne des rencontres régulières entre la Ville et l'association des promoteurs. Tous les plans d'affectation sont passés en revue avec eux pour déterminer comment résoudre les problèmes. Revenant à l'exemple de la Maison de la Paix, elle pense qu'il est envisageable de se passer de PLQ, car il s'agit d'une parcelle limitée et bien définie. M^{me} Wiedmer-Dozio souhaiterait aussi voir les PLQ quelque peu assouplis ; qu'ils deviennent un réel instrument facilitateur, et non pas seulement un carcan qui contraint les architectes à s'aligner au cordeau.

Audition des fondations immobilières de droit public

M. Michel Perizzolo, directeur, et M. Bertrand Reich, vice-président de la fondation HBM Jean Dutoit.

Après avoir expliqué à la commission que les fondations HBM sont celles qui construisent le plus dans le canton, M. Reich précise qu'elles sont confrontées aux nombreuses contraintes contenues dans les PLQ sans pour autant avoir leur mot à dire dans leur processus d'élaboration. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas vraiment conçus pour les logements d'utilité publique (LUP). Les fondations accueillent donc favorablement l'idée de se passer de PLQ dans certains cas. Le remplacement du PLQ par un concours est une mesure qui ne va pas assez loin ; toute forme de mise en concurrence devrait pouvoir remplacer la procédure des PLQ. Ces concours privilégient en général les aspects architecturaux et négligent les aspects économiques, ce qui pose problème si l'on souhaite construire du logement social. M. Reich considère ainsi que les fondations privilégient une procédure de mise en concurrence selon la loi sur les marchés publics. Il faudrait donc élargir le projet de loi à cette possibilité.

Aux questions des commissaires, M. Reich déclare ne pas craindre un manque de concertation ou une recrudescence des oppositions en cas de renoncement au PLQ. Il précise que les procédures de marché public permettent de prévoir l'implication non seulement des fondations, mais aussi de tiers dans le processus de choix des critères. Le PLQ en revanche manque de flexibilité dans ce domaine. M. Reich rappelle que la mission des fondations est de construire des LUP. Les PLQ ne sont pas adaptés à ce but. Le projet de loi 10259 donne l'occasion de réfléchir à des solutions plus acceptables du point de vue des objectifs des fondations.

M. le Conseiller d'Etat Cramer indique que le cahier des charges des concours, décidé par le département, pourrait tout à fait être modifié dans le sens des préoccupations économiques des fondations. Ces questions ne sont donc pas insolubles dans le cadre du projet de loi proposé.

Audition de l'ASLOCA

M. Christian Grobet

M. Grobet expose tous les avantages des PLQ : ils font gagner du temps, car une fois votés, ils représentent une garantie de ne pas avoir de problèmes au niveau de l'autorisation de construire. En effet, si l'immeuble est conforme au PLQ, il n'y a pas d'effet suspensif en matière de recours. Citant quelques exemples qu'il a vécus au Conseil d'Etat, M. Grobet explique que lors de l'élaboration d'un PLQ, un dialogue avec les opposants ainsi qu'une réaffectation plus sociale des bâtiments permettent de lever les oppositions. Les PLQ évitent donc bien des procédures judiciaires ; ceux-ci présentent donc les mêmes avantages qu'une requête préalable en autorisation de construire. Pendant l'élaboration du PLQ, l'architecte peut travailler le projet définitif ; ainsi, les travaux peuvent commencer aussitôt le PLQ adopté. L'Asloca insiste aussi sur la démarche démocratique inhérente au PLQ, qui permet notamment de prendre connaissance des réactions des habitants du quartier pour ensuite adapter le projet. Le PLQ est par ailleurs l'instrument qui permet de densifier le plus. L'Asloca souhaite par exemple qu'en troisième zone, le taux d'utilisation du sol puisse être porté de 1,2 à 1,5. Au sujet des concours d'architecture, M. Grobet estime que l'exception prévue par le projet de loi 10259 peut être assimilée à une tentative de déroger aux normes légales. La possibilité de construire sans passer par un PLQ constitue une inégalité de traitement par rapport aux constructeurs qui ne seraient pas passés par un concours. Le 1^{er} prix d'un concours n'est pas forcément le meilleur, car il a été attribué par un jury SIA, composé d'une majorité d'architectes.

En répondant aux questions, M. Grobet insiste sur le fait que le PLQ ne fait pas perdre de temps. Le PLQ est un outil beaucoup plus précis que le PDQ, au vu des exigences qu'il contient. S'il obtient l'aval de la commune, il constitue une garantie pour la suite du projet. Concernant les surélévations d'immeubles, M. Grobet considère qu'il serait peu recommandable de passer outre la procédure du PLQ, car les habitants du quartier pourraient se sentir floués. Il relève que la modification d'un PLQ ne prend pas beaucoup de temps. Par rapport à la formule potestative figurant à l'article 2, alinéa 2 du projet de loi, M. Grobet pense qu'elle pourrait être interprétée comme une formule impérative, dès lors que les conditions d'une dérogation sont réunies.

Demande d'audition de la Communauté genevoise d'action syndicale

Cette audition a été refusée par une majorité de la commission. Il a donc été demandé à la CGAS une position écrite. Celle-ci n'étant parvenue qu'à

fin avril, elle n'a pu être discutée en commission. Le rapporteur la fait néanmoins figurer en annexe.

Position des groupes

Les socialistes estiment que ce projet de loi pose problème sur plusieurs points. Il permet de passer outre plusieurs procédures démocratiques importantes. Les surélévations d'immeubles sans PLQ les heurtent particulièrement, car la mesure va à l'encontre des négociations qui ont eu lieu pour le PLQ initial. Les socialistes souhaitent que les trois mesures contenues dans le plan directeur cantonal (construire dans les zones de développement, densifier la zone villas et déclasser la zone agricole en extension de l'agglomération) soient appliquées. Le groupe regrette enfin que le pouvoir, par ce projet de loi, soit de plus en plus concentré dans les mains du Conseil d'Etat au détriment du parlement. Les socialistes ne voteront pas ce projet.

Les libéraux entreront en matière sur ce projet ; sans se faire d'illusions sur l'accélération des procédures. Ils souhaiteraient par exemple étudier la possibilité de supprimer l'exigence d'un PDQ, ce qui enlèverait une couche du « mille-feuilles » de la loi. Les libéraux rappellent qu'ils soutiennent l'approche « step-by-step » voulue par le Conseil d'Etat et mise en place afin de concrétiser la construction de logements. Ils concluent en rappelant que ce projet de loi propose un choix aux promoteurs, sous le contrôle de l'Etat, avec au moins une voie de recours ouverte.

Les radicaux rappellent que l'envie d'accélérer les procédures à Genève n'est pas nouvelle. Ils estiment que cette proposition du gouvernement de centre-gauche est raisonnable, car elle repose sur l'expérience. Les radicaux partagent l'idée de préserver une part de l'autonomie communale en proposant, selon l'idée des libéraux, que le Conseil municipal se prononce par une résolution, ce qui permettrait d'éviter un référendum communal.

Les Verts estiment que la simplification des procédures est nécessaire, mais que le projet de loi 10259 n'apporte pas les bonnes solutions. Ils rappellent que le PLQ est un instrument de concertation important et qu'il offre davantage de droits démocratique qu'un PDQ. Un concours SIA ne saurait donc le remplacer. Les surélévations d'immeubles sans PLQ posent aussi problème, car les communes pourraient se sentir flouées. Les Verts ne soutiendront pas ce projet de loi s'il n'est pas profondément amendé.

L'UDC soutiendra ce projet de loi, en raison de l'intérêt public à construire. Même s'ils expriment quelques réserves sur les concours d'architecture, les députés UDC estiment que le projet de loi 10259

s'appliquera surtout lorsqu'un PDQ pourrait être assimilé à un PLQ. C'est dans ces cas-là que l'on gagnera le plus de temps.

Le PDC estime que ce projet de loi va dans le bon sens. Néanmoins, il aurait souhaité que les autorités aient saisi l'opportunité de changer la législation de manière plus approfondie. Il rappelle l'audition du RPSL qui souhaitait des PLQ un peu moins précis. La suppression du PDQ aurait aussi mérité d'être étudiée. Le PDC entrera donc en matière.

Intervention de M. le conseiller d'Etat Robert Cramer

M. Cramer relève que la tonalité des débats montre en fait que l'on veut donner plus d'importance à ce projet qu'il n'en a. Celui-ci reste modeste dans ses effets. Il vise à éviter d'encombrer les autorités et l'administration pour des projets de petite importance (article 15) et de supprimer les PLQ lorsque des projets n'ont pas été sujets à polémique. M. Cramer explique les garde-fous que contient ce projet de loi : un promoteur qui renonce à un PLQ prend un risque important, celui de subir un recours à effet suspensif lors de l'autorisation de construire qui bloquerait un projet largement entamé. Se passer d'un PLQ n'est donc pas forcément un cadeau pour le promoteur.

L'administration n'a aucun intérêt à précipiter la réalisation de projets de mauvaise qualité. Ainsi, si l'administration juge que dans tel ou tel cas, un PLQ est nécessaire, il est fort peu probable que le Conseil d'Etat use de son pouvoir dérogoire (le Conseil d'Etat peut.... Article 2, alinéa 2). M. Cramer indique que le projet de loi 10259 ne résoudra pas à lui seul la question du logement à Genève. Néanmoins, c'est souvent dans de petits périmètres que se construisent actuellement le plus de logements, et dans ces petits périmètres, les recours ne sont pas fréquents.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 10259

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité

(1 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Discussion de détail

Article 2, alinéa 2, lettres a, b, c

Ces trois lettres figurent déjà dans la loi actuelle.

Article 2, alinéa 2, lettre d

Un député (Ve) propose de biffer cette lettre et un député (S) se rallie à cet amendement. Un député (PDC) ainsi qu'un autre (UDC) se mettent

d'accord sur un amendement visant à supprimer les termes « de façon précise ». Cette expression est, selon ces députés, susceptible de prêter à confusion et de créer des problèmes d'interprétation lors d'éventuels conflits juridiques. Les Verts estiment que les lettres a, b et c de cet alinéa ont d'ores et déjà permis d'éviter 23 PLQ. Une extension des dérogations ne leur semble pas nécessaire, car un PDQ n'est pas opposable à des tiers, ce qui constitue un « déficit » démocratique.

Amendement des Verts (suppression de la lettre d)

OUI : 3 voix (1 S, 2 Ve)

NON : 10 voix (2 PDC, 2 R, 1 MCG, 3 L, 2 UDC)

Cet amendement est refusé

Amendement PDC, UDC, (biffer « de façon précise »)

OUI : 10 voix (2 PDC, 2 R, 1 MCG, 3 L, 2 UDC)

NON : 3 voix (1 S, 2 Ve)

Cet amendement est accepté.

Article 2, alinéa 2, lettre e

Un amendement est présenté par les Verts, visant à biffer cette lettre e. Selon eux, un concours ne peut en aucun cas remplacer un PLQ, car il n'offre pas les mêmes avantages. Les socialistes se rallient à cet amendement. Un député (PDC) propose quant à lui de changer le terme « norme SIA No 142, édition 1998 » par « norme SIA applicable », afin de conserver une marge de manœuvre en cas de changement de normes.

Amendement des Verts (suppression de la lettre e)

OUI : 4 voix (1 S, 2 Ve, 1 MCG)

NON : 9 voix (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Cet amendement est refusé.

Amendement PDC (norme SIA applicable)

OUI : 10 voix (2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC)

NON : 3 voix (1 S, 2 Ve)

Cet amendement est accepté.

L'article 2, alinéa 2, ainsi amendé est accepté :

OUI : 9 voix (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

NON : 3 voix (1 S, 2 Ve)

ABSTENTION (1 MCG)

Article 2, alinéa 3

Un député (Ve) pense que l'expression « peuvent » doit être remplacée par « doivent ». Il est quasi obligatoire de fixer tous les éléments au niveau de l'autorisation de construire. Les questions de végétation ou de places de parc sont en effet celles qui posent le plus de problèmes. L'administration, par les voix de MM. Pauli et Moglia, explique que cette disposition ne s'applique qu'en cas de dérogation au PLQ. Le problème des cessions gratuites de terrain étant délicat à fixer dans les autorisations de construire, la disposition fournirait en fait la base légale au département pour exiger des cessions lorsque cela est nécessaire. Plusieurs cas montrent que l'espace est suffisant et qu'il n'y a pas besoin de requérir une servitude. L'expression « peuvent » est ainsi judicieuse. Quant aux places de parc, la question est réglée par la loi sur les constructions.

Article 2, alinéa 3

OUI :	8 voix (2 UDC, 2 L, 2 R, 2 PDC)
NON :	2 voix (2 S)
ABSTENTIONS :	(2 Ve, 1 MCG)

L'article 2 est donc voté dans son ensemble par :

OUI :	8 voix (2 UDC, 2 L, 2 R, 2 PDC)
NON :	4 voix (2 S, 2 Ve)
ABSTENTIONS :	(1 MCG)

Article 3, alinéa 6

Il s'agit ici de toute la problématique de la surélévation d'immeubles. Le Conseil d'Etat pourrait-il déroger à l'obligation d'un PLQ dans ce cas ? Les arguments évoqués lors de la discussion reprennent bon nombre de ceux déjà cités dans ce rapport. En résumé, les Verts et les Socialistes s'y opposent, car cet article remet en cause des droits démocratiques des citoyens et des communes. Le rapporteur renonce ainsi à faire part de la large discussion qui a eu lieu à ce sujet (prière de se référer aux auditions et aux discussions précédentes). Un député (PDC), dans l'idée de trouver un consensus, propose donc que la disposition devienne transitoire et que le motif d'intérêt général ne s'applique qu'aux PLQ « anciens » établis avant la loi sur les surélévations. Cet amendement permettrait de remplir l'objectif d'accélération des procédures tout en ciblant mieux les vœux du Conseil d'Etat. L'administration accueille favorablement un tel amendement. M. Pauli concède qu'il y a une part d'inconnu dans ce domaine. Il mentionne

un arrêt du Tribunal administratif qui indique que les modifications ne doivent pas être trop importantes pour se priver d'un PLQ. La surélévation ne devrait donc pas dépasser un ou deux étages pour être considérée comme « peu importante ».

L'amendement de notre collègue député est ainsi traduit avec l'aide de l'administration :

L'article 3, alinéa 6, serait supprimé. Il serait remplacé par un article 12 Dispositions transitoires (alinéa 3 nouveau) qui aurait la teneur suivante :

Dans les zones de développement 2 et 3 (...), est également constitutive d'un motif d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte d'un plan localisé de quartier adopté avant le...(date d'entrée en vigueur du projet de loi 10259).

Vote sur cet amendement :

OUI : 7 voix (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

NON : 5 voix (3 S, 2 Ve)

L'amendement est accepté.

A la suite de ce vote, l'article 3, alinéa 6, du projet de loi 10259 est biffé à l'unanimité de la commission.

Article 2 (souligné) article 4, alinéas 3 et 4 (nouveaux)

Cet article modifiant la loi générale sur les zones de développement industriel, reprend en fait ce qui a été décidé précédemment. M^{me} Vasiljevic Menoud indique cependant que tout est nouveau ici pour ce qui concerne les zones industrielles. Elle précise que cet article s'adapte aux situations pratiques rencontrées par le département pour les zones industrielles enclavées dans des zones de développement. Quant à la question du concours, elle rappelle qu'il ne faut pas oublier l'intérêt public que représentent des projets bonifiés sur le plan architectural.

La discussion des commissaires est semblable à celle développée auparavant. Il n'y a donc aucun élément nouveau que le rapporteur pourrait révéler.

Mettant en accord la loi sur les zones de développement industriel avec la loi générale sur le développement, la commission discute des mêmes amendements :

Lettre b (biffer « de façon précise »)

OUI : 7 voix (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

NON : 5 voix (3 S, 2 Ve)

Lettre c (remplacer no 142, édition 1998, par norme « applicable »)

OUI : 7 voix (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

NON : 5 voix (3 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 3 est accepté par :

7 OUI : (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

5 NON : (3 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 4 est accepté par :

7 OUI : (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

3 NON : (3 S)

2 ABSTENTIONS : (2 Ve)

Article 15, alinéa 2

Les Verts et les socialistes sont opposés au transfert de compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat. Ils soulignent le risque de voir le gouvernement s'arroger tout le pouvoir et procéder de manière arbitraire à des déclassements certes modestes, mais qui, mis bout à bout, peuvent constituer une part substantielle des terrains à bâtir. Si cet article est accepté, les recours passeront par la voie administrative, ce qui sera bien plus long qu'un passage au Grand Conseil.

L'article 15, alinéa 2 est accepté par :

7 OUI : (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

5 NON : (3 S, 2 Ve)

Article 3 (souligné)**L'article 3 souligné est accepté par :**

7 OUI : (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

2 NON : (2 S)

3 ABSTENTIONS : (1 S, 2 Ve)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Le projet de loi 10259 est accepté par :

7 OUI : (2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC)

5 NON : (3 S, 2 Ve)

Il est proposé de traiter ce projet de loi en catégorie 1 (débat libre)

Conclusion

Le rapporteur ne peut que se féliciter des débats approfondis autour de ce projet de loi. Les commissaires se sont parfois laissés aller à refaire l'ensemble de la politique du logement. Ce qui laisse songeur toutefois, c'est l'obstination des Verts et socialistes, alors même que le projet émane du Conseil d'Etat, à majorité rose-verte, et que celui qui est venu défendre ce projet de loi devant la commission n'est autre que M. Robert Cramer. Le plus agaçant, c'est que chaque intervention des opposants à ce projet commençait par « Nous sommes favorables à une accélération des procédures ». Mais pas comme ça ! Nous avons attendu, et nous attendons encore des propositions concrètes de la part de ces deux partis.

Ce projet ne résoudra pas tout, loin de là. Il permet certes de modestes allègements dans les procédures, mais nous n'en attendons pas de miracles. Une bonne partie de la commission souhaitait aller plus loin, en supprimant par exemple soit le PDQ, soit le PLQ, ou encore en demandant aux communes de se déterminer sur leurs préavis par une résolution, et non pas par une délibération, sujette à référendum. Ces idées feront sans doute l'objet de projets ultérieurs, car elles méritent une étude plus poussée. Dans cette attente, la majorité de la commission accepte de faire ce petit pas et vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de faire de même.

Projet de loi (10259)

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 :

Art. 1 Modifications

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

Art. 2, al. 2 (nouvelle teneur) et 3 (nouveau)

² En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut, après consultation
du conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à
l'établissement d'un plan localisé de quartier :

- a) dans les périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle;
- b) en zone de développement affectée à de l'équipement public;
- c) dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés;
- d) pour des projets de constructions ou installations conformes à des plans
directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité;
- e) pour des projets de constructions ou installations conformes au 1^{er} prix
d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la
norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le
département en charge de l'aménagement.

³ Les conditions fixées par les autorisations de construire délivrées en
application de l'alinéa précédent peuvent notamment fixer tout ou partie des
éléments visés à l'article 3, alinéas 1 et 2 de la présente loi.

Art. 12, al. 3 (nouveau)

³ Dans les zones de développement 2 et 3, la surélévation d'immeubles en
vue de permettre la construction de logements supplémentaires, en
application des normes introduites le 22 février 2008 dans la loi sur les
constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, est également
constitutive d'un motif d'intérêt général justifiant que le projet (de
construction s'écarte d'un plan localisé de quartier adopté avant le...(date
d'entrée en vigueur de la loi).

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984 (L 1 45), est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 3 et 4 (nouveaux)

³ En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut, après consultation du conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan et règlement directeur ou d'un plan localisé de quartier au sens de l'alinéa 1, lettre a :

- a) dans les secteurs de développement déjà fortement bâtis;
- b) pour des projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité;
- c) pour des projets de constructions ou installations conformes au 1er prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département en charge de l'aménagement.

⁴ Les conditions fixées par les autorisations de construire délivrées en application de l'alinéa précédent peuvent notamment fixer les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public.

* * *

² La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, le Conseil d'Etat est compétent pour délimiter des zones de gravières au sens de l'article 20, alinéa 4, ou des plans localisés agricoles au sens de l'article 20, alinéa 5, ou des zones portant sur des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de 1000 m². Dans cette dernière hypothèse, la procédure prévue pour l'adoption des plans localisés de quartier par l'article 6 de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est applicable par analogie.

Art. 3 Entrée en vigueur

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



PL 10'259

Position de l'ATE-Genève

1. L'ATE défend l'idée qu'une approbation validée par l'ensemble des partenaires concernés fait gagner du temps dans l'acceptation de tout projet d'aménagement. Le plan directeur de quartier (PLQ) est un instrument de concertation qui revêt des caractéristiques juridiques indéniables (notamment le droit de recours) que n'offre aucun autre mode de consultation. Il y a cependant, et de toute évidence à Genève, trop de recours liés à des PLQ trop détaillés qui ralentissent la réalisation de projets. C'est pourquoi la demande du Conseil d'Etat de supprimer, dans certains cas bien définis par le PL 10'259, l'instrument PLQ nous semble légitime. Toutefois, ce projet de loi nous apparaît comme une réponse (juridique) inaboutie à une bonne question (pratique).
2. Le Plan Directeur de Quartier (PDQ), avec sa vision globale et concertée avec les intéressés, peut effectivement sembler un instrument suffisant: son élaboration se fait avec un comité de pilotage commune-canton et un groupe d'étude regroupant les intéressés (habitants, associations) peut lui être adjoint. Le PDQ pourrait donc être - à notre sens - un bon instrument de planification (voir l'expérience de l'ATE dans l'élaboration du PDQ Fontenette à Carouge), mais il n'offre cependant pas les mêmes droits démocratiques que le PLQ. Le PL 10'259 ne peut donc être acceptable que s'il précise une liste de droits dont, notamment, s'assurer que le PDQ peut être opposable aux tiers (Art. 2 al 3 - nouveau- de la LGZD).
3. Le premier prix d'un concours SIA n'est pas suffisant pour remplacer le PLQ. Même si un aréopage de spécialistes apparaît comme séduisant et innovant, un tel premier prix n'offre pas les mêmes avantages que le PLQ (notamment la consultation auprès des services de l'état). Son cahier des charges est décidé et vérifié par le seul département; la décision du jury se prend à la majorité, et les membres du jury ont le devoir de réserve. Toutes ces dispositions ne permettent pas, par exemple, de diffuser les appréciations du jury à propos du projet primé. Le concours ne peut donc pas remplacer le PLQ. De plus, le premier prix d'un concours SIA n'est pas un instrument de planification suffisant. L'exemple du CO de Drize le démontre puisque le projet retenu n'est pas conforme au PLQ. De même, le Masterplan PAV prévoit la construction de tours à des endroits où leur faisabilité n'a pas été étudiée (voir la Note du groupe PAV au Conseil d'Etat du 15 mai 2008).

Olivier Norer, président, Chantal Boisset et Jean-Daniel Farine, délégués.
Genève, le 28 janvier 2009



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Mario Cavaleri (PDC), responsable
de la Commission Aménagement
via le Service du Grand-Conseil
Rue l'Hôtel-de-Ville 2
case postale 3970
1211 Genève 3

Notre réf. 2082-CoT

re6112

Genève, le 28-04-2009

Position et remarques de la Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) sur le Projet de loi 10259 modifiant la Loi Générale sur les Zones de Développement (L135)

Cher Monsieur,

Nous avons le plaisir de répondre à votre invite en vous communiquant ci-après notre prise de position et des remarques qui reprennent pour leur grande part celles du Rassemblement pour une Politique Sociale du Logement (RPSL).

La CGAS est d'accord pour simplifier les procédures en matière d'aménagement du territoire. Toutefois il nous semble que dans le cas d'espèce pour atteindre un objectif louable on utilise de mauvais moyens.

Il faut redonner aux plans localisés de quartiers (PLQ) leur but d'origine tel qu'il est défini dans la loi sur les constructions de 1929 à savoir :

«En vue d'assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires, le Conseil d'Etat peut, au fur et à mesure des besoins, adopter, modifier ou abroger des plans localisés de quartier».

Il aurait été donc plus intéressant en premier lieu de redéfinir le contenu des PLQ avant de s'attacher à des questions de procédure et des cas d'application.

Les plans localisés de quartiers sont à la suite de modifications législatives et de jurisprudences, devenus de plus en plus complexes. Ils comprennent de nombreux éléments qui appartiennent au domaine des autorisations de construire afin soit disant de garantir le bon déroulement du processus de délivrance de celles-ci qui en découlent. Mais de ce fait on a perdu l'essence même de l'instrument qui par ailleurs au vu de sa complexité actuelle est souvent obsolète avant même son entrée en force.

C'est dans ce sens que le problème des concours est mal posé. Il faut, au contraire, établir des plans localisés de quartiers qui permettent ensuite de lancer des concours et qui en constituent en quelque sorte le cahier des charges sinon le programme.



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Genève, le 28-04-2009

page 2/2

Ainsi les PLQ doivent en priorité définir :

- Les grandes lignes de l'aménagement (équipements, types d'activités, etc)
- Le système viaire.
- L'espace public.
- Les alignements impératifs.
- Les gabarits maximum
- Les affectations principales en laissant libre la question du rez-de-chaussée, du premier et du dernier étage en termes de forme et d'affectation.
- Le taux d'utilisation et la répartition des droits entre, le cas échéant, les différents propriétaires immobiliers.

Ainsi il faut que les plans localisés de quartiers (PLQ) redeviennent un instrument de planification et d'anticipation et ne restent plus la matérialisation au plus petit niveau d'un état de fait.

Il faut aussi que les procédures de recours actuelles soient maintenues. Dans le cas contraire, les oppositions se manifesteront au moment de la délivrance des autorisations de construire, ce qui entraînera plus de coûts et des retards dans le traitement des dossiers.

Enfin, ce projet de loi ouvre la porte dans certaines circonstances tels les concours d'architecture et d'urbanisme à la subordination de l'aménagement du territoire, une politique publique, à des concepts élaborés par une association corporatiste privée telle que la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA).

Claude REYMOND, secrétaire syndical CGAS

Daniel MARCO, référent de la Commission
Aménagement et logement

Date de dépôt : 28 avril 2009

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi censé favoriser la construction de logements en allégeant les procédures risque fort d'aller à fin contraire en raison du déficit démocratique que ces modifications vont entraîner si elles sont adoptées par notre parlement. Ce projet de loi est donc une mauvaise réponse juridique à une préoccupation légitime d'accélérer les processus de construction.

Il faut relever que les plans localisés de quartier (PLQ) sont des instruments d'aménagement adéquats qui répondent aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. De plus, la mise en place de plans localisés de quartier représente une démarche démocratique permettant aux communes et aux habitants de prendre part au processus d'aménagement du territoire, ce qui évite un certain nombre d'oppositions puisque les habitants concernés sont informés des projets prévus dans un périmètre donné. Enfin, les plans localisés de quartier sont d'autant plus importants que dans un canton exigu comme Genève, il est essentiel d'utiliser de manière rationnelle les terrains à bâtir.

Ces plans présentent l'avantage d'exercer une action en amont afin de régler les problèmes avant le dépôt d'une autorisation de construire. En effet, les autorisations de construire qui ne se fondent pas sur un plan localisé de quartier sont soumises aux aléas de longues procédures de recours qui peuvent mener jusqu'à leur annulation en cas de non-conformité aux dispositions légales en vigueur. Rappelons aussi que la durée de procédure devant aboutir à l'adoption d'un plan localisé de quartier ne devrait pas excéder six mois.

A ce stade, il faut préciser que la possibilité de ne pas faire de PLQ figure déjà dans la loi pour des quartiers *fortement urbanisés* et les Socialistes estiment qu'il ne se justifie pas d'aller plus loin en la matière au risque d'introduire de l'incohérence dans l'urbanisation et un déficit démocratique.

C'est la raison pour laquelle nous nous opposons aux modifications consistant à se passer de plans localisés de quartier quand les projets de construction sont conformes à des plans directeurs de quartier (art. 2, al. 2, d) : en effet, ce sont des instruments différents, avec des échelles différentes et des procédures d'adoption différentes également. Le plan directeur de quartier donne une image plus globale et n'est pas opposable aux tiers, alors que le PLQ présente un degré de précision plus élevé, est adopté par le Conseil municipal et peut être soumis à référendum.

De même, nous pensons qu'il n'est pas acceptable de remplacer un PLQ par un concours SIA qui n'offre pas de contrôle démocratique puisque le cahier des charges est décidé et vérifié uniquement par le département en charge des constructions (art. 2, al. 2, e). Le concours doit rester dans son rôle de pourvoyeur d'idées à partir duquel seront élaborés des PLQ. De plus, le premier prix d'un concours SIA n'est pas un instrument de planification suffisant : l'exemple du Masterplan/ PAV le démontre notamment dans le projet de tours qui sont prévues dans un périmètre qui ne s'y prête absolument pas du point de vue géologique.

Enfin, l'art. 3, al. 6 qui prévoit la surélévation d'immeubles comme un motif d'intérêt général permettant de ne pas tenir compte d'un PLQ en force n'est pas plus acceptable à nos yeux. C'est une fois de plus faire fi d'une cohérence urbanistique et surtout, c'est une manière de contourner des négociations qui ont eu lieu à propos d'un PLQ. On pourrait paradoxalement soutenir une telle modification qui obligerait certaines communes à respecter une densité plus forte, mais la cohérence et la bonne foi ne nous permettent pas de céder à cette tentation...

Ce projet de loi met en cause l'utilité des PLQ et leur impute à tort la responsabilité des lourdeurs dans les différentes procédures alors que beaucoup d'entre eux sont en force depuis des dizaines, voire des vingtaines d'années sans que rien ne soit encore construit dans ces périmètres pour des raisons multiples dus à des changements de propriétaires, à l'abandon de projets, à des prix du terrain trop élevés, etc.

Si l'on veut réellement favoriser l'acte de construire et juguler la crise du logement, il convient d'appliquer les objectifs du plan directeur cantonal qui prévoit de construire dans la zone de développement, de densifier la zone villa et de déclasser de la zone agricole en prolongement de l'agglomération. Une volonté politique conjointe des collectivités publiques à l'échelon cantonal et municipal sera plus efficace que des mesures qui vont crispier les protagonistes de l'urbanisme.

En conclusion, les Socialistes se sont pas d'accord de cautionner une politique qui érige le principe de dérogation en instrument d'aménagement. Ce projet de loi introduit de l'insécurité et ne garantit pas l'émergence de projets de qualité, fondés sur des procédures démocratiques.

Nous vous proposons donc, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de refuser ce projet de loi.



Projet de loi N° 10259 déposé le 7 mai 2008 au Grand Conseil

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

Audition de la Ville de Genève



Lettres a) de l'alinéa 2 de l'article 2 de la LGZD

La Ville de Genève n'est pas concernée



Lettres b) de l'alinéa 2 de l'article 2 de la LGZD

La Ville de Genève est favorable



Lettres d) et e) de l'alinéa 2 de l'article 2 de la LGZD

Possibilité de substituer l'existence d'un plan directeur de quartier ou les résultats d'un concours d'urbanisme et d'architecture (norme SIA N°142) à l'élaboration d'un plan localisé de quartier



Trois instruments de portée différente :

- Le plan localisé de quartier
- Le plan directeur de quartier
- Le concours d'urbanisme et d'architecture



« Le plan localisé de quartier prévoit notamment :

- a) Le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire;
- b) Les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants;
- c) Les terrains réservés aux équipements publics;
- d) La végétation à sauvegarder ou à créer;
- e) Les places de parcage et les garages.

En outre, ils prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit :

- a) Le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées; dans tous, il est tenu compte de la protection du cadre de vie;
- b) Les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public;
- c) Les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants

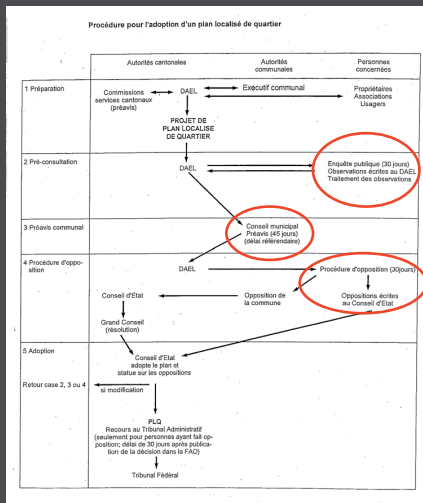
Les plans localisés de quartier indiquent le cas échéant :

- a) Les bâtiments déclarés maintenus...
- b) Les remaniements parcellaires nécessaires à la réalisation du plan
- c) Les bâtiments dont la démolition est prévue et les arbres à abattre »

cf article 3 de la LGZD (LEXT également)



Procédure de validation



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD

En résumé, le plan localisé de quartier en zone de développement :

- Concilie l'intérêt privé avec l'intérêt général;
- Met un outil de droit public au service d'opérations privées en assurant les conditions de mise en œuvre de chacune des étapes de réalisation dans un souci d'égalité de traitement (facilitateur d'opérations);
- S'appuie sur un processus démocratique de validation;
- Est contraignant pour les tiers;
- Garantit la pérennité des droits à bâtir de chaque entité foncière (contrairement aux autorisations de construire dont la validité est limitée).



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD



Le plan directeur de quartier :

- Constitue un **cadre pré-négocié** qui lie les autorités entre elles, améliore l'information de la population et des acteurs privés et facilite les projets de construction;
- Sert à planifier des secteurs à enjeux majeurs ou des périmètres **d'aménagement complexe**, impliquant une concertation approfondie entre plusieurs acteurs;
- Institue une **vision d'ensemble** réglant l'aménagement, l'urbanisation du périmètre et les besoins de coordination avec les quartiers voisins, dans le respect des plans directeurs cantonal et communal;
- Donne l'image future d'un quartier à moyen terme (10 à 15 ans) dont la réalisation est généralement échelonnée dans le temps;
- Fixe les principes du projet urbain et paysager ainsi que certaines **conditions de mise en œuvre** (détail des opérations d'aménagement et de construction sont du ressort des plans d'affectation et des autorisations de construire);



Procédure de validation

Processus d'élaboration d'un plan directeur de quartier			
ETAPES	ACTIONS PRINCIPALES	CONSULTATION	
		le canton initie	la commune initie
1 Lancement de l'étude	Programme d'aménagement, de constructions, démarche de projet Cahier des charges Vote du crédit d'étude (éventuel) Choix des mandataires	Exécutif communal	DAEL *
2 Projet	Inventaires, analyses, diagnostic Projet de plan directeur de quartier (options, carte, mesures) Examen détaillé par les services cantonaux Adaptation du projet Validation par l'autorité responsable	Commissions cantonales (CU, CMNS), exécutif communal **	DAEL, commissions cantonales (CU, CMNS) **
3 Consultation publique	Information (FAQ, affichage) Recueil des observations	Tout public Exécutifs des communes voisines (si concernées)	Tout public Exécutifs des communes voisines (si concernées)
4 Projet définitif	Synthèse et évaluation des observations Projet de plan directeur de quartier (options, carte, mesures, structure opérationnelle)		
5 Validation	Validation DAEL * Adoption par le Conseil municipal Approbation du Conseil d'Etat Publication, diffusion		

* Le cas échéant, le DAEL consulte les commissions cantonales (CU, CMNS) et les services concernés (voir encadré page 16).
** Le cas échéant, l'exécutif communal consulte les commissions municipales.



En résumé, le plan directeur de quartier

Contient

- Les options d'aménagement
- Les mesures de mise en œuvre :
 - Planification des dispositions foncières et juridiques
 - Programmation de
 - Les plans d'affectation à établir
 - L'équipement de base (accès, conduites, assainissement)
 - Les espaces et équipements publics
 - Les opérations de construction
 - L'arborisation
 - Les structures opérationnelles

S'appuie sur

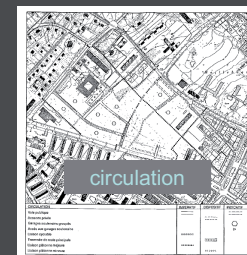
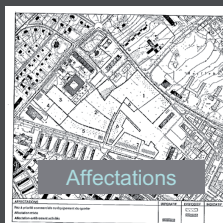
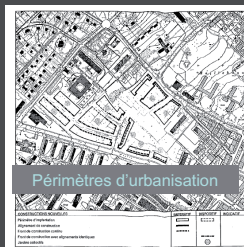
- Une consultation démocratique

Mais ne présente

- Aucune contrainte ni garantie pour les tiers

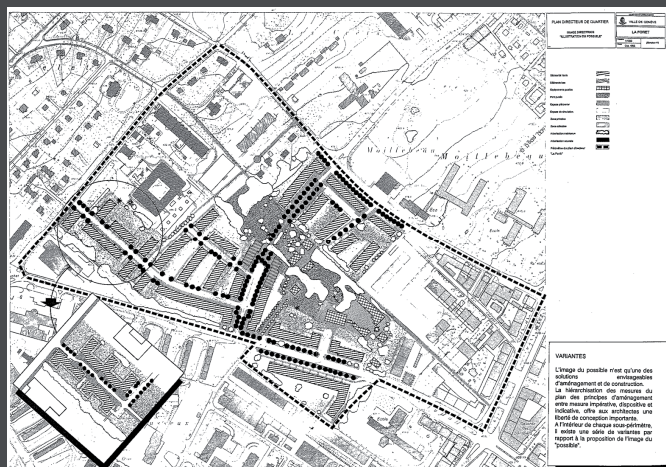


Plan directeur du quartier de la Forêt





Une image du possible

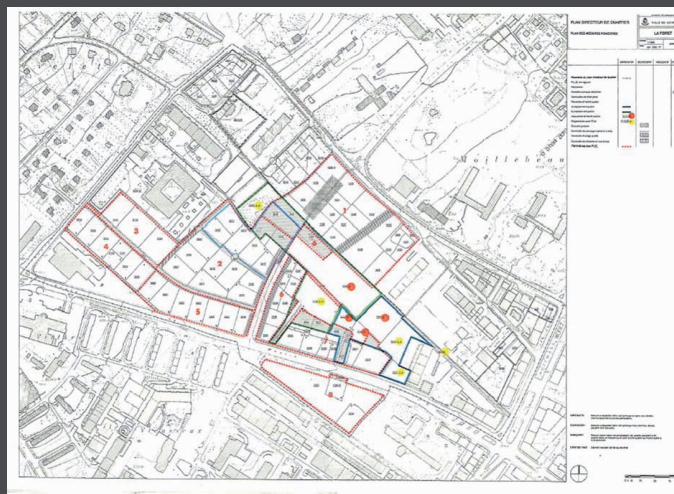


Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD

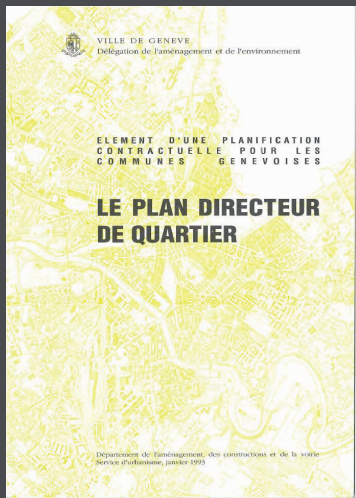


Identification des périmètres à enjeux



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

1993 : proposition de procédure accélérée (abandon PLQ) par **délégation au CA** pour les projets dont les caractéristiques sont les suivantes :

- nombre restreint de parcelles
- réalisation d'un seul bâtiment avec une répartition des droits à bâtir simple (sans redécoupage foncier)
- absence de propriété de la commune et de cession importante
- absence d'incidence importante sur les équipements existants et futurs;
- absence d'implication financière directe pour la collectivité (demandes de crédit)

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD

Les concours d'urbanisme et d'architecture

Le règlement SIA 142 considère comme concours d'études :

- a) Le concours d'idées; (assimilable au concours d'urbanisme)
- b) Le concours de projets (assimilable au concours d'architecture).

« Le concours d'idées permet d'obtenir des propositions qui contribuent à prendre des décisions d'ordre conceptuel ou qui résolvent des problèmes définis et délimités uniquement dans les grandes lignes et dont la réalisation ne peut être envisagée immédiatement »

cf règlement SIA 142

Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD

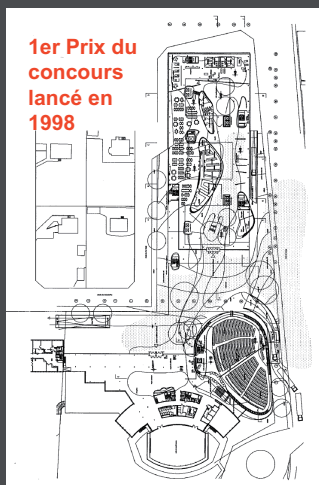
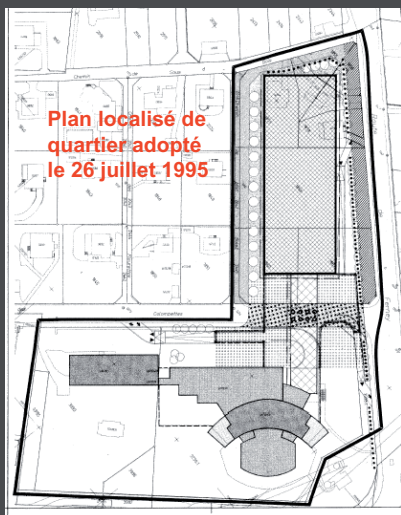


« Le concours de projets permet d'obtenir une solution à des problèmes clairement définis, solution dont on envisage la réalisation, et d'identifier des professionnels qualifiés qui seront à même de la réaliser. Le niveau de prestations exigé par le concours de projets peut être choisi librement et sera conforme au cahier des charges du maître de l'ouvrage eu égard aux décisions à prendre, par exemple en se référant aux aspects formels, fonctionnels, économiques ou importants au plan de l'autorisation »

cf règlement SIA 142

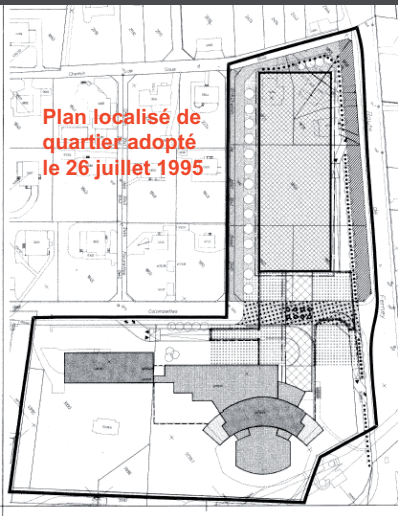


Extension de l'OMPI – du PLQ au chantier en passant par le concours





Extension de l'OMPI – du PLQ au chantier en passant par le concours



Plan localisé de quartier adopté le 26 juillet 1995



Requête en cours de chantier

Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD



Foyer de Sécheron – avant-projet de PLQ

En 2002, le Conseil municipal prend un arrêté relatif à :

- Approbation des principes d'aménagement et des paramètres de l'image directrice pour le périmètre du foyer de Sécheron;

Service d'urbanisme de la Ville de Genève20 août 2001

SECHERON – Parcelles du FOYER

IMAGE DIRECTRICE

Avant-projet de Plan Localisé de Quartier

Ech. 1 : 2'000 (en format A5) ou 1 : 1'000 (en format A3)

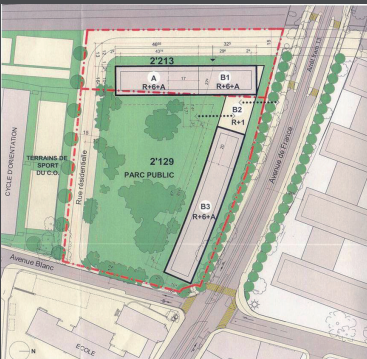
PARCELLAIRE PERIMETRE			
parcelle	n° 2'129	CDI SA	9'965 m2 = 72.02%
parcelle	n° 2'213	Etat OE	3'931 m2 = 27.87%
Total			13'896 m2 = 100%

	surface	parcelle	
		n° 2'129	n° 2'213
surfaces à bâtir			
Bâtiment A	5'147 m2		5'747 m2
Bâtiments B 1° et 2°	14'751 m2		
total BAP	20'544 m2	14'751 m2	5'747 m2
total FUS 1.5			

	surface	parcelle	
		n° 2'129	n° 2'213
1. Logement			
Bâtiments A	4'778 m2		4'778 m2
Bâtiments B 1° et 2°	12'382 m2		
logement (B1, de BAP)	1'760 m2		
nombre log. (sans le 1° et 2°)	157.8	113.7	44.1

	surface	parcelle	
		n° 2'129	n° 2'213
2. Activités (qualité, loisirs, culture)			
Bâtiments B 1° et 2°	977 m2		977 m2
Bâtiments B 1° et 2°	2'515 m2		
activités (B1, de BAP)	1'400 m2		
dont équipements VS (sans le 1° et 2°)	1'600 m2		

	surface	parcelle	
		n° 2'129	n° 2'213
Parking	227 pl.		
parking Logements	100 pl. et 100 m2		
parking Activités	127 pl. et 100 m2		



Plan de l'Image Directrice du Foyer de Sécheron. Le plan illustre le périmètre du foyer, délimité par une ligne rouge pointillée. À l'intérieur, on voit le terrain de sport du C.O. (Cercle d'Orléans) et le Parc Public. Les parcelles sont numérotées 2'129 et 2'213. Les bâtiments sont désignés A, B1, B2, B3, et R+6A. Les rues adjacentes sont l'Avenue de France et l'Avenue Blanc. Le terrain de sport du C.O. est situé à l'ouest du foyer. Le Parc Public est situé au sud du foyer. Les bâtiments A, B1, B2, B3, et R+6A sont situés à l'est du foyer. Les rues adjacentes sont l'Avenue de France et l'Avenue Blanc. Le terrain de sport du C.O. est situé à l'ouest du foyer. Le Parc Public est situé au sud du foyer. Les bâtiments A, B1, B2, B3, et R+6A sont situés à l'est du foyer.

Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD



Foyer de Sécheron – avant-projet de PLQ

En 2003, le Conseil municipal prend deux autres arrêtés relatifs à :

- 1a. l'ouverture d'un crédit pour l'acquisition de la parcelle N° 2129 , d'une surface de 9'865 m2 sise à l'avenue Blanc/avenue de Franc;
 - 1a. la cession de l'Etat de Genève d'une partie de la parcelle N°2213 d'une surface de 3'831 m2 sise à l'avenue Blanc dans le cadre des échanges fonciers liés à la construction du stade de la Praille;
-
- 2 l'ouverture d'un crédit destiné à l'organisation d'un concours d'architecture.



Foyer de Sécheron



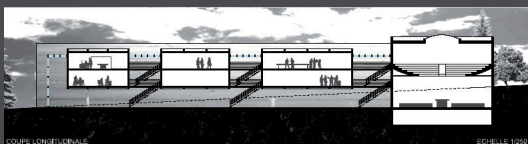
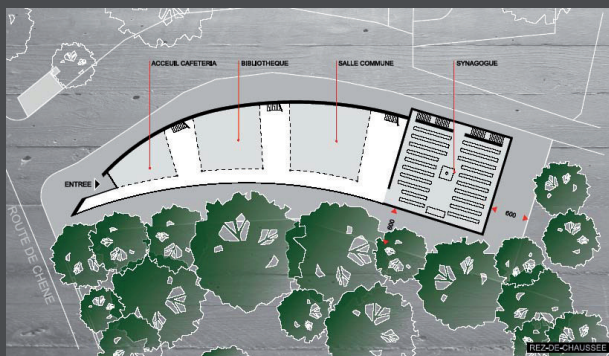
1er Prix du concours

Autorisation de construire délivrée



27.01.2009 : pose 1ère pierre

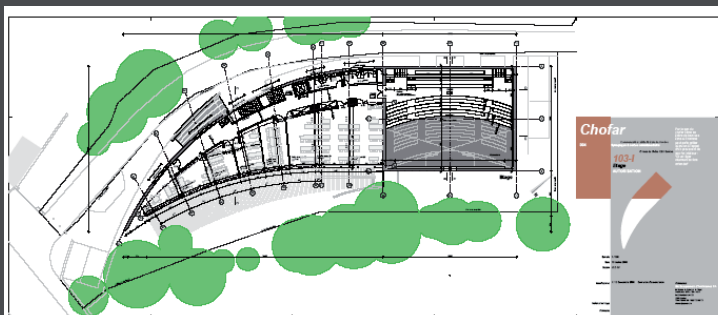
Projet de synagogue – route de Chêne : résultat concours



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD

Projet de synagogue – route de Chêne : DD autorisée et en cours de chantier



Service d'urbanisme
Ville de Genève
Audition du 18 février 2009

PL 10259
Projet de loi modifiant LGZD





Position de la Ville de Genève à propos des PDQ

Ouverte pour autant que le projet de loi tienne compte des conditions cumulatives suivantes :

- approbation récente largement favorable (moins de 10 ans) du CM (+CE) sur le PDQ après appréciation de l'ampleur des investissements (foncier, équipements, espaces publics, etc.) et désignation des secteurs à enjeu limité;
- aucun investissement financier immédiat de la part de la municipalité (absence de demande de crédit);
- Nombre restreint de parcelles, dont la maîtrise foncière est garantie (sans servitudes de restriction de bâtir) – répartition des droits à bâtir simple et réalisation d'un seul tenant;
- Maintien des cessions gratuites, inscription des servitudes et prélèvement de la taxe d'équipement;
- Absence de réaction du voisinage lors du dépôt de la requête dans FAO;
- Accord formel du CA de la commune concernée.



Position de la Ville de Genève à propos des concours

Opposée à moins que le projet de loi :

- Clarifie les notions de concours d'urbanisme et concours d'architecture selon le règlement SIA N°142;
- Ne considère que les concours de projets (selon SIA), dont le programme est établi en accord avec les collectivités publiques (Etat, commune) et qui répondent aux conditions cumulatives suivantes :
 - Dossier très élaboré (assimilable à une DD), dont le programme est stabilisé jusqu'à sa concrétisation
 - Périmètre extrêmement limité, dont la maîtrise foncière est garantie par un nb limité de propriétaires (sans servitude privée de restriction de bâtir)
 - Situation dans un quartier dense et déjà équipé
 - Concrétisation garantie à court terme
 - Maintien des cessions gratuites, inscription servitudes et prélèvement de la taxe d'équipement
- Exige l'absence de réaction du voisinage lors du dépôt de la requête dans FAO;
- Et implique l'accord formel du CA de la commune concernée;



Questions en suspens

- quid des servitudes de restriction de droit privé et l'application de l'article 6A de la LGZD lorsqu'il n'y a pas de PLQ ?
- Quelle logique avec l'application de l'article 59 lettre b alinéa 4 de la LCI (rapport de surface en 5ème zone) qui nécessite une délibération du CM ?



Position de la Ville de Genève à propos de l'art. 3 al. 6 LGZD

Opposée

- L'appréciation de la nécessité d'établir un PLQ pour les cas de surélévation peut déjà se faire par le biais de l'article 2 alinéa 2 qui prévoit déjà d'y renoncer dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés. Pourquoi une nouvelle disposition ?

² En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut après consultation du conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier dans les périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle, en zone de développement affectée à de l'équipement public ou dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés.⁽²²⁾



Position de la Ville de Genève à propos de l'art. 15 al. 2 LaLAT

Opposée

- Absence de processus démocratique du fait l'éviction du CM de la commune concernée et du GC.



Merci de votre attention !