

Date de dépôt : 2 mars 2009

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

Rapport de M^{me} Françoise Schenk-Gottret

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a étudié le projet de loi mentionné ci-dessus dans ses séances des 29 octobre, 12 et 19 novembre 2008, sous la présidence de M. Alain Etienne, en présence de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du Département du territoire (DT), avec l'assistance de M^{me} Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement du territoire (DT), M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, unité juridique de l'aménagement du territoire (DT), M. Jacques Moglia, chef du service des plans d'affectations (DT), M. Bernard Leutenegger, directeur de service, planification directrice cantonale et régionale (DT). Les procès-verbaux ont été tenus par M. Cédric Chatelanat avec le plus grand talent. Que toutes et tous soient ici remerciés.

Présentation du projet de loi

La démarche voulue par ce projet de loi se présente sous deux aspects.

Le premier aspect amène M. Cramer à rappeler dans quel processus il s'inscrit. Il constate que le dernier Plan directeur cantonal (ci-après PDC) a été adopté en 2000 dans le but de planifier l'aménagement sur les dix à quinze prochaines années. Or, l'évolution exponentielle de la population genevoise exige selon lui que les autorités réfléchissent à une révision du PDC plus vite que prévu. En effet, il démontre que la population a augmenté de 50 000 personnes en dix ans, une évolution qui a pour conséquence de faire exploser les besoins de logements. Il mentionne en outre la future

agglomération franco-valdo-genevoise qui va probablement attirer quelque 100 000 personnes supplémentaires sur le territoire cantonal.

M. Cramer estime que ces constats peuvent difficilement être remis en question dans la mesure où l'augmentation de la population n'est pas maîtrisable. Le choix qui se présente désormais est celui de la qualité de vie que le canton souhaite offrir à ses habitants, anciens comme nouveaux. Il s'agit donc selon lui de prendre des responsabilités quant à l'aménagement du territoire en tenant compte de ces projections démographiques peu contestables, et donc de réviser le PDC.

Le magistrat tient à faire remarquer que, si l'on n'entamait pas cette démarche, on assisterait à une évolution des nuisances dont le canton de Genève ne veut pas car elles diminueraient la qualité de vie que l'on y trouve.

Il souligne ensuite que la révision du PDC va bénéficier de tous les travaux effectués dans le cadre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise. Il remarque que les travaux préparatoires ont donc déjà commencé ; ce sont les « études de base ». Il note également que ces études sont dévoilées au public le plus vite possible, dans un souci de transparence et de consultation.

Le deuxième aspect du projet de loi est le suivant : *la mise en conformité de la législation genevoise avec le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire*. La LaLAT n'est plus conforme au droit fédéral car ce dernier a évolué rapidement. Le projet de loi présenté aujourd'hui vise précisément à un toilettage avec, en perspective, la possibilité de présenter un nouveau PDC au début de la nouvelle législature. Il note d'ailleurs que ce projet vient à la rencontre des préoccupations du Grand Conseil, qui lui aussi souhaite réviser le plan directeur.

Diverses explications

Article 3 alinéa 1 « Jargon » fédéral »

M. Pauli rappelle que la loi genevoise est une loi d'application de la loi fédérale. Il y a par conséquent selon lui une certaine obligation de reprendre le jargon utilisé sur le plan fédéral. Il fait la lecture de l'article 5 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire qui introduit les termes contenus dans l'article 3, alinéa 1, de la loi d'application genevoise.

Il précise en outre que ces terminologies ont des effets sur la force du PDC. Il explique que le canton est sorti gagnant d'un recours au Tribunal fédéral concernant un plan localisé de quartier à Veyrier, portant sur le

secteur dit des Etournelles¹, précisément parce que la fiche correspondante du PDC suivait strictement les prescriptions fédérales et accessoirement leur terminologie fédérale. Ainsi, le fait qu'il soit inscrit « coordination en cours » sur cette fiche – ce qui n'implique pas de force contraignante – a permis de faire valider ledit PLQ avec une densité de 1, alors même que le concept et ladite fiche prévoyait en principe un IUS de 0,6. Il conclut donc qu'il est judicieux que la LaLAT reprenne les termes fédéraux.

Article 3 alinéas 2 et 3

Concepts

En sus du concept cantonal de protection de l'environnement, d'autres concepts en relation étroite avec l'aménagement du territoire se sont ajoutés.

Citons, à titre d'exemples, les concepts de développement des transports publics et de gestion des déchets qui doivent être considérés à l'échelle cantonale. Le nouveau texte permet d'englober tous les concepts d'importance cantonale, tout en exigeant de manière plus claire encore une coordination des services concernés et, le cas échéant, de pouvoir ajouter d'autres concepts.

Concepts intercommunaux

M. Leutenegger rappelle qu'il y a deux parties dans le PDC. Une première contient les grands principes qui devraient avoir une durée de vie de dix à quinze ans. Une deuxième concerne plus particulièrement les plans de mesures qui doivent être révisés à intervalles plus brefs. Dans ce cas, le lien des projets en cours se fait davantage avec les fiches de mesures du PDC. C'est donc avant tout aux fiches de mesures que se réfèrent les projets intercommunaux même s'ils s'inscrivent également dans les grands principes comme par exemple la protection de l'environnement.

Article 3 alinéa 4

Les schémas et les plans sectoriels sont en effet devenus à usage indicatif et ne constituent pas le corpus du PDC. De plus, la notion de « plan sectoriel » introduit une confusion avec ceux utilisés par la Confédération. La modification proposée vise donc à refléter la réalité actuelle du contenu du PDC, à savoir les cartes et les fiches de mesures.

¹ ATF du 13 août 2008, cause IC_17/2008

Article 5 alinéa 1

M. Leutenegger précise que cet alinéa et les suivants font suite à la demande de la Confédération de 2003 qui demandait de revoir les dispositions d'application sur la procédure de participation de la population, jugées insuffisantes par rapport aux exigences de la LAT. La procédure pour le concept ne posant pas de problème, il prend l'exemple de la précédente procédure pour le schéma directeur qui prévoyait une information au public avant une résolution directe par le Grand Conseil. Il constate, à l'instar de la Confédération, que cette procédure souffre d'un déficit démocratique, raison pour laquelle l'instauration d'une procédure similaire à celle du concept a été retenue, cette procédure pouvant être consécutive ou simultanée, cela afin de permettre, le cas échéant, de raccourcir les délais ; en revanche, l'idée de mettre ensemble le concept et le schéma et de les fondre en un seul document, pour autant que le droit fédéral le permette, ce qui n'est pas certain, a été laissée de côté, car il n'apparaît pas judicieux de mélanger l'adoption de grands principes avec des schémas trop précis, donnant à penser que ledit schéma serait un pré-plan d'affectation, ce qui n'est pas le cas la plupart du temps.

Néanmoins, en raison des études de base du projet d'agglomération qui fournissent déjà des propositions concrètes de spatialisation et également des concepts, le département a jugé qu'il n'y avait plus de sens de dissocier forcément le débat sur les principes et la spatialisation. Ainsi, la proposition du projet de loi 10319 permet de faire les procédures en simultané, sans pour autant être forcé de le faire si les autorités jugent qu'il est préférable de faire passer les deux objets séparément.

Article 5 alinéa 3

A la suite de réactions de députés, le département reconnaît que l'emploi du terme « avis » n'est pas judicieux, d'autant plus qu'il ne renvoie à aucune catégorie de décision contenue dans la LAC.

Il y a eu dans les années 1990 un toilettage de la LAC afin de distinguer les cas où le Conseil municipal se prononce sous la forme délibérative avec référendum (art. 30), et les cas où il donne un préavis sous forme de résolution (art 30A). Toutefois, il n'est pas fait mention de la procédure à suivre pour ce qui est du plan directeur cantonal, dont la situation a été omise, ladite LAC ne disant pas quelle forme précise doit prendre l'« avis » du Conseil municipal, visé à l'art. 5 al. 3 LaLAT.

Il est demandé au département de combler cette lacune en faisant une proposition de modification de la LAC.

Article 5 alinéa 5

Le département explique que la nouvelle rédaction de cet article s'adapte à ce qui est pratiqué : l'envoi d'un rapport divers du Conseil d'Etat sur le projet de schéma directeur cantonal puis l'adoption d'une résolution par le Grand Conseil. Cette disposition se propose de simplement formaliser cette procédure tout en la détaillant quelque peu.

Le délai de six mois n'est qu'un délai d'ordre. Il n'y a donc aucune conséquence pour le Grand Conseil si celui-ci prend plus de temps.

Selon cet alinéa, les adoptions du concept et du schéma peuvent être faites simultanément.

Article 6 alinéa 3

Cette disposition fait suite à la demande de l'Office fédéral qui a rappelé qu'il était compétent pour approuver le plan directeur cantonal.

Articles 9, 10, 11bis et 11A

Deux amendements sont annoncés par un député (cf. chapitre « Votes »).

Audition

L'association Pic-Vert a renoncé à être auditionnée. Sa demande concerne, non le projet de loi 10319, mais le projet de loi 10320 traité par la Commission des affaires communales, régionales et internationales.

Votes

Entrée en matière

Votée à l'unanimité (2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 MCG, 2 Ve, 3 S).

Article 3

Voté à l'unanimité.

Article 4 alinéa 1

Voté à l'unanimité.

Article 5 alinéas 1 et 2

Votés à l'unanimité.

Article 5 alinéa 3

Un amendement est proposé par le département : « (...) de schéma directeur cantonal sous forme *de résolution* de leur Conseil municipal (...) ».

Il est voté à l'unanimité.

Article 5 alinéas 4, 5, 6 et 7

Votés à l'unanimité.

Article 5 dans son ensemble

Voté à l'unanimité.

Articles 6, 7 et 8

Votés à l'unanimité.

Abrogation des articles 9, 10 et 11 actuels

Votée à l'unanimité.

L'article 11bis actuel devient l'article 10 du chapitre II du titre II.**Article 10 (ex article 11bis) alinéa 8, 2^e phrase**

Un député libéral propose de compléter la deuxième phrase de cette disposition par une phrase disposant ce qui suit (en italique): « (...) Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, *lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.* »

L'article 11A actuel devient l'article 11 du chapitre I du titre III.**Article 11 (ex article 11A) alinéa 1, 2^e phrase (nouvelle)**

Le même député propose d'amender cette disposition en ajoutant une 2^e phrase à la teneur suivante : « l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé ».

Les modifications de numérotation d'articles existants et les deux amendements précités sont votés à l'unanimité.

Ces deux amendements précités procèdent d'une même volonté de définir plus précisément la portée exacte de l'instrument du plan directeur localisé (PDL).

Pour mémoire, cet outil d'aménagement du territoire, purement genevois et qui n'est nullement imposé par la législation fédérale, ne poursuit pas d'autre but que de formaliser sur le plan légal les éventuels accords en matière d'aménagement pouvant survenir entre la ou les commune(s) concernée(s), d'une part, et le Conseil d'Etat, d'autre part. Il vise à donner une forme légale à ce qui ne constitue qu'un contrat d'intentions en matière de planification directrice locale survenant entre ces deux entités, impliquant

une certaine participation de la population (cf. art. 11 bis, al. 5 LaLAT, qui prévoit une enquête publique). Cela dans l'unique but d'accélérer si possible le processus menant à la délivrance d'autorisations de construire et à la construction effective de logements dont Genève a cruellement besoin en cette période de pénurie.

Lors de son introduction dans la LaLAT, le 29 novembre 2002, le législateur n'avait pas d'autre objectif. Il s'agissait surtout d'éviter de rajouter une nouvelle étape obligatoire, susceptible de constituer un obstacle, ce qui aurait été contraire au but ultime recherché, à savoir accélérer les procédures. Pour tenter de prévenir cet écueil, dont il avait pleinement conscience, contre lequel il avait été dûment mis en garde, notamment par l'association des promoteurs-constructeurs genevois, le législateur, dans cet esprit, avait pris soin de spécifier expressément dans la loi que le PDL ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers et que ces derniers « *ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel* » (cf. art. 11bis al. 8, 2^{ème} phrase LaLAT). Par ailleurs, l'existence préalable d'un PDL peut dispenser le département concerné de procéder à l'enquête publique à l'occasion de la procédure d'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ) portant sur le même secteur (cf. art. 6 al. 4 LGZD).

Ce dispositif a pu être jugé superfétatoire lors d'un récent toilettage de l'ensemble de la législation genevoise effectué par la Commission ad hoc Justice 2011 et portant notamment sur l'art. 11 bis al. 8 LaLAT, tant il est vrai que l'on ne devrait normalement pas avoir besoin de dire dans une loi qu'une décision n'est pas sujette à recours. Il s'est néanmoins avéré insuffisant pour dissuader les recourants potentiels à l'encontre de plans d'affectation du sol d'utiliser l'instrument du PDL, plus précisément l'absence d'un tel instrument adopté par la commune et le Conseil d'Etat, comme grief à l'encontre desdits plans d'affectation du sol, dans le cadre de recours dirigés contre ceux-ci. Or, transformer les PDL en une nouvelle étape obligatoire en vue de la délivrance des autorisations de construire serait l'exact contraire de l'intention qu'a eue le législateur de 2002 en introduisant cet instrument dans la LaLAT.

En effet, certains particuliers n'ont pas hésité à invoquer l'absence d'un tel plan pour faire obstacle à l'adoption de plans d'affectation du sol pourtant nécessaires et portant sur le territoire de la ou des communes concernées ou du périmètre d'aménagement coordonné (PAC) en cause. Ces particuliers arguaient à cet effet que l'élaboration d'un projet de Plan directeur de quartier (l'une des deux catégories de PDL) est obligatoire dans les périmètres d'aménagement coordonnés prévus par le plan directeur cantonal (actuel art. 11bis al. 4 LaLAT), ou encore que l'adoption du plan directeur

communal (2^e catégorie de PDL) est obligatoire pour certaines communes. Même si le Tribunal administratif a déclaré de tels griefs irrecevables venant de particuliers², il apparaît néanmoins plus judicieux d'inscrire expressément dans la loi que « *l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé* » (cf. nouvel art. 11 al. 1, 2^e phrase LaLAT). Cela, afin de lever toute ambiguïté qui pourrait subsister quant à la portée juridique des PDL, l'adoption de tels plans étant toujours souhaitable, mais pouvant intervenir à n'importe quel stade du processus menant à la construction effective des bâtiments souhaités, avant ou après l'adoption de plans de zone ou de plans localisés de quartier, sans risque de blocage. Dans ce même esprit, il convient également de réaffirmer expressément dans la loi le principe selon lequel les particuliers « *ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel* » contre ceux-ci (cf. art. 11bis al. 8, 2^e phrase LaLAT), le canton étant parfaitement libre de définir comme il l'entend la portée juridique exacte d'un instrument de planification directrice qui n'est pas expressément prévu dans la loi.

Article 2 souligné Modification à d'autres lois

Article 30A alinéa 2 LAC (nouvelle teneur) Fonctions consultatives

Un amendement est proposé par le département : « *Le Conseil municipal statue, sous forme de résolution, sur le projet de concept de l'aménagement cantonal, le projet de schéma directeur cantonal ainsi que sur les plans directeurs localisés.* »

Voté à l'unanimité.

Article 3 souligné Entrée en vigueur

Voté à l'unanimité.

Vote d'ensemble

Voté à l'unanimité.

Conclusion

En raison de l'unanimité de tous les votes durant l'étude de ce projet de loi, la Commission d'aménagement du canton vous engage, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à voter ce projet de loi avec la même unanimité.

² Cf. notamment ATA/74/2008, du 19 février 2008, cons. 6

Projet de loi (10319)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 3 Elaboration et contenu du plan directeur cantonal (nouvelle teneur)

¹ Le plan directeur cantonal est un document destiné notamment à la coordination avec la Confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Il comprend le concept de l'aménagement cantonal, ainsi que le schéma directeur cantonal, et renseigne sur les données de base, les coordinations réglées, les coordinations en cours et les informations préalables.

Etudes de base

² Le département effectue des études de base en collaboration avec les autres services cantonaux exerçant des activités ayant des effets dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans celui de la protection de l'environnement.

Projet de concept de l'aménagement

³ Le département établit une première synthèse de ces études et dégage des principes qui constituent le projet de concept de l'aménagement cantonal. Le projet de concept comporte, d'une part, des principes généraux pour l'organisation future du territoire cantonal ainsi que les objectifs retenus et, d'autre part, des principes particuliers pour chaque domaine d'étude. A cet effet, il tient compte des concepts et des planifications d'importance cantonale relevant de ces autres domaines. Les principes sont accompagnés de propositions de mesures d'application.

Projet de schéma directeur cantonal

⁴ Se fondant sur le concept de l'aménagement cantonal et les études de base, le département établit des cartes et des fiches de mesures dont l'ensemble constitue le schéma directeur cantonal.

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Il est institué une commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire (ci-après : commission) qui participe avec le département à la définition des projets de concept de l'aménagement cantonal et de schéma directeur cantonal.

Art. 5 Information, consultation et adoption (nouvelle teneur)

¹ Le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal font l'objet d'une large information du public, en particulier par la voie de la presse, de manière consécutive ou simultanée.

Enquête publique

² Ils sont soumis à une enquête publique, d'une durée de 60 jours, de manière consécutive ou simultanée.

³ Les communes se déterminent sur le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal sous forme de résolution de leur conseil municipal dans un délai de 4 mois après le terme de l'enquête publique.

Prononcé du Grand Conseil

⁴ Le Conseil d'Etat adresse un rapport au Grand Conseil sur le projet de concept de l'aménagement cantonal en vue de son approbation. Le Grand Conseil se prononce sous forme de résolution dans un délai de 6 mois dès réception du rapport.

⁵ Le Conseil d'Etat adresse un rapport au Grand Conseil sur le projet de schéma directeur cantonal. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil adopte, sous forme de résolution dans un délai de 6 mois dès réception du rapport, le plan directeur cantonal.

⁶ L'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle. Conformément à l'article 9, alinéa 1, de la loi fédérale, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités.

⁷ Un exemplaire est déposé au département et dans les communes où il peut être consulté.

Art. 6 Modification du plan directeur cantonal (nouvelle teneur)

¹ Les communes peuvent en tout temps, si les conditions de l'article 9, alinéa 2, de la loi fédérale sont remplies, proposer des modifications du plan directeur en s'adressant à cet effet au Conseil d'Etat.

² En cas de modification du plan, la procédure prévue pour son adoption doit être suivie (art. 3 à 5).

³ Toutefois, si la modification est mineure, le Conseil d'Etat peut statuer sans suivre la procédure visée à l'alinéa 2. Il publie la décision dans la Feuille d'avis officielle et la communique pour approbation à l'office fédéral compétent.

⁴ Les autorités concernées peuvent toutefois exiger que la procédure complète soit suivie, si elles estiment la modification importante.

Art. 7 Réexamen (nouvelle teneur)

¹ Tous les 10 ans, le plan directeur cantonal est réexaminé intégralement et, au besoin, remanié.

² La procédure des articles 3 à 5 doit être suivie.

Art. 8 Avancement des études d'aménagement (nouvelle teneur)

L'office fédéral compétent est tenu au courant de l'avancement des études d'aménagement faites dans le cadre de l'élaboration du plan directeur. Il en est de même pour les projets d'adaptation et de remaniement de ce dernier.

Les articles 9, 10 et 11 actuels sont abrogés

L'article 11bis actuel devient l'article 10 du Chapitre II du Titre II

Art. 10, al 8, 2^e phrase (nouvelle teneur)

Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.

L'article 11A actuel devient l'article 11 du Chapitre I du Titre III

Art. 11 al. 1, 2^e phrase (nouvelle teneur)

L'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé.

Art. 2 Modification à une autre loi

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

Art. 30A, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le conseil municipal statue, sous forme de résolution, sur le projet de concept de l'aménagement cantonal, le projet de schéma directeur cantonal ainsi que sur les plans directeurs localisés.

Art. 3 Entrée en vigueur

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