

Date de dépôt : 28 avril 2011

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05) (Harmonisation des voies de recours)

Rapport de majorité de M^{me} Nathalie Fontanet (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Loly Bolay (page 28)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nathalie Fontanet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire a examiné le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05) (harmonisation des voies de recours) au cours des séances des 25 novembre et 9 décembre 2010, 13 et 20 janvier, ainsi que 3 février 2011 sous la présidence de M. Roberto Broggin. Elle a bénéficié de l'appui précieux de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, secteur des affaires juridiques, DGAT (DCTI), et de M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint, DSPE. Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Leonardo Castro, Hubert Demain et Jean-Luc Constant que la rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

1. Présentation du projet de loi par M. Mark Muller, puis par le département

M. Muller explique qu'il s'agit d'accélérer et de simplifier la procédure en ce qui concerne les autorisations de construire. Il rappelle que le cursus d'un projet se décompose de l'instruction du dossier, puis de la procédure de recours qui prend parfois plus de temps que l'instruction du dossier. Il souligne qu'il ne s'agit pas d'une refonte complète, mais de petites modifications avec d'autres plus significatives, comme la responsabilisation des mandataires qui ne s'applique qu'au permis d'habiter et qui pourrait s'étendre à l'autorisation de construire en entier. Il conclut que la simplification de la procédure consiste à supprimer une instance de juridiction dans un certain nombre de cas dans le but d'accélérer les procédures.

Le département informe que l'Assemblée fédérale s'est penchée sur la multiplication des voies de recours au début des années 1990. La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT) et la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE) ont entraîné de nouvelles décisions, comme les études d'impact, qui se greffent sur les instruments de droit cantonal. Il indique que d'autres cantons se sont retrouvés dans la même situation. Il explique que l'Assemblée fédérale a proposé de coordonner les procédures, afin de porter les décisions cantonales devant une autorité de recours unique et conclut que le PL 10689 s'inscrit dans cette stratégie.

Le département constate que les autorisations de construire qui découlent d'un plan localisé de quartier (PLQ) font souvent l'objet de recours, qui consistent à avancer les mêmes griefs que dans le recours contre le PLQ. Il cite l'exemple d'IKEA et explique que le PLQ est contesté devant le tribunal administratif (TA) et l'autorisation de construire devant la commission cantonale de recours (CRRA). Il en découle que le requérant qui dépose son autorisation de construire avant que le PLQ soit délivré n'en retire pas de bénéfice. En effet, la commission de recours suspend le recours contre l'autorisation en attendant l'issue du PLQ devant les diverses juridictions, ce qui entraîne une perte de temps allant jusqu'à deux ans et demi.

Il informe que l'art. 150, al. 1 du projet de loi permettra au TA de joindre les causes et de statuer sur le PLQ et l'autorisation de construire. Il signale que l'on peut aussi étendre l'application aux plans de site et aux plans d'alignement. Il ajoute que cette disposition incitera les constructeurs à changer leur manière de faire.

Le département précise, concernant l'art. 150, al. 2 du projet de loi, que le droit cantonal ne prévoit pas de procédure simplifiée pour les recours manifestement irrecevable comme le prévoit le droit fédéral. Il explique qu'actuellement la question est réglée par l'art. 146 de la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI). Il résume qu'un recours, contre une autorisation contestant un élément déjà fixé par un PLQ, doit être déclaré irrecevable. Toutefois, il explique que la commission de recours doit le constater ce qui peut prendre jusqu'à une année. Il conclut que les cas manifestes doivent pouvoir être constatés brièvement par le président.

Il ajoute que d'autres lois sont modifiées et explique que les autorisations d'abattage et d'élagage de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) sont liées à l'autorisation de construire. Il indique qu'il s'agit d'aller devant la même instance de recours, c'est-à-dire le TA. Concernant la loi sur les forêts (LForêts), il explique que certains PLQ nécessitent des autorisations de défrichement et des constats de nature forestière. Il cite l'exemple du PLQ des Hauts de Malagnou qui contenait quatre secteurs boisés. En effet, il a fallu constater la nature forestière et ensuite donner une autorisation de défrichement. Il souligne que la coordination des procédures nécessite que le département livre le même jour le constat de nature et l'autorisation de défrichement, qui ont été contestés devant la commission de recours, alors que le PLQ était devant le TA. Il conclut que le TA a suspendu le recours, en attendant que la commission de recours confirme les deux décisions, ce qui a fait perdre une année au projet. Il informe que l'art. 64 du projet de loi prévoit un recours direct au TA. Il ajoute que des dispositions transitoires sont prévues.

A la question d'un député Vert qui demande comment a réagi le milieu de la protection de l'environnement à ce projet de loi, M. Muller indique que ce projet n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation particulière.

Un député Libéral demande une évaluation chiffrée sur les cas concernés par le projet de loi. Il remarque que les exemples énoncés concernent essentiellement des problèmes de coordination. Or, il relève que cet élément ne ressort pas clairement du texte et que le projet de loi risque de concerner énormément de cas. Le département reconnaît que le projet de loi concerne aussi les PLQ en force. Il ajoute qu'il communiquera des chiffres ultérieurement par courrier (cf. annexe 1).

Aux différentes questions du même député Libéral, le département répond que la loi générale sur les zones de développement (LGZD) a été assouplie, de manière à se passer de PLQ. Il précise que le plan d'alignement consiste en un trait qui déroge à une limite légale, mais rappelle que les plans d'alignement sont considérés comme des plans d'affectation. S'agissant de la

procédure simplifiée, le département ajoute qu'il s'est concentré sur les constructions, mais ne s'oppose pas à ce que se soit étendu.

A la question d'un député libéral qui demande si le département a contrôlé la constitutionnalité du modèle repris de la Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF), notamment en ce qui concerne la brève indication de la cause d'irrecevabilité dès lors que contrairement aux lois cantonales, le Tribunal fédéral ne contrôle pas la constitutionnalité des lois fédérales. Le département répond que l'analyse n'a pas été faite. Il considère que les cas manifestes doivent pouvoir se dire brièvement. Il ajoute que cette disposition ne s'appliquera que dans des cas très spéciaux. Cependant, il indique que la mention des recours procéduriers ou abusifs n'a pas été reprise dans le projet de loi. Il estime que la disposition ne pose pas de problèmes. De plus, il signale que les juges sont prudents, afin d'éviter des recours. Il souligne que cette disposition concernera plutôt les PLQ tous frais avec l'autorisation délivrée dans la foulée. Il informe que le cas d'IKEA est emblématique.

Une députée socialiste relève, quant au champ d'application, que le projet de loi concerne toutes les autorisations de construire dans un territoire réglementé par un PLQ. Elle demande d'autres exemples. Le département précise qu'il y a plus d'endroits sans PLQ sur le territoire genevois. Il ajoute que d'anciens plans d'aménagement sont devenus caducs. Il explique qu'il s'agit d'éviter de contester ce qui est déjà fixé par le PLQ, dans l'autorisation de construire. Il soulève que le projet de loi ne touche pas, par exemple, à la qualité pour agir des associations de protection de l'environnement.

Un député MCG signale qu'il est nécessaire de changer la mention au TA, étant donné l'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle LOJ. Le département en convient.

A la question d'un député libéral qui demande une estimation sur le temps gagné dans une procédure dite standard. Le département répond que, dans le cas où le PLQ est en force, le gain serait d'un an par juridiction. Il précise que le gain pourrait être plus important lorsque le PLQ et l'autorisation de construire arrivent en même temps, car une instance doit suspendre la procédure de l'autre.

En réponse à un député libéral qui se demande si l'art. 150, al. 2 du projet de loi ne va pas rester lettre morte, le département précise que l'art. 150, al. 2 risque de n'être appliqué que dans un nombre restreint de cas, d'autant plus que les constructeurs demandent toujours un petit plus par rapport au PLQ et de ce fait contribuent à la rareté de l'application de la norme. Toutefois, il estime que dans certains cas la disposition peut être utile et donc nécessaire.

2. Auditions

Audition de M^{me} Sylvia Leuenberger, et de M. Raphaël Dallèves, respectivement présidente et avocat répondant du WWF section de Genève ; de M. Sami Kanaan et M. Denis Chiaradona, membres du comité de l'ATE-Genève, et de M. Alain Maunoir, Pro Natura

M^{me} Leuenberger informe que le WWF faisait environ 30 recours par année. Depuis l'arrivée de M. Moutinot au DCTI, elle indique que le WWF a fait moins de recours, car les limites légales sont beaucoup plus respectées.

M. Dallèves indique que le projet de loi ne vise pas à régler un problème de coordination, mais vise à simplifier les procédures. Il estime toutefois qu'il ne s'agit pas d'une simplification, car deux sortes de procédure vont cohabiter. Il ajoute qu'il est curieux que l'autorisation la plus complexe n'ait qu'une voie de recours, alors que les autorisations de construire qui se basent sur un plan de zone peuvent être portées deux fois devant un tribunal.

M. Kanaan signale que l'ATE utilise son droit de recours de manière parcimonieuse. Il cite les interventions concernant le stade de la Praille, le tunnel de Vérenaz et le parking M-Parc la Praille. Il précise qu'au niveau fédéral les associations environnementales gagnent la plupart des recours. Il indique que le projet de loi ne perturbe pas l'ATE, mais relève que le fait de maintenir deux régimes d'autorisation est source de confusion. Il conclut que le problème des recours concerne plus le volume et le traitement plutôt que la procédure.

M. Chiaradona regrette l'ancienne commission de recours. Il rappelle que les décisions étaient courtes et tenaient en quelques pages, alors que celles d'aujourd'hui sont plus proches de ce qui se fait au TA, ce qui prend plus de temps. Par ailleurs, il relève que les recours invoquant des griefs déjà tranchés par un PLQ peuvent déjà être écartés par les juges. Il estime que le projet de loi n'apportera pas grand-chose, car les outils existent déjà.

M. Maunoir signale que le projet de loi ne dérange pas Pro Natura, mais informe que le résultat énoncé dans l'exposé des motifs risque de ne pas être atteint. Il demande si des statistiques existent sur la situation que le projet de loi entend régler. De plus, il estime que ce projet introduit d'autres difficultés. Par exemple, il relève un conflit entre les voies de recours lorsqu'un propriétaire d'une villa, dont le PLQ a été adopté il y a 10-15 ans, procède à des travaux au sens de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR). Il indique que le projet, dans ce cas, fera l'objet d'un recours devant le TA et devant la commission de recours. Par ailleurs, il informe que la plupart des recours interviennent bien après

l'adoption du PLQ. Il estime que ce projet de loi va faire le bonheur des opposants qui feront un recours devant chaque instance, en étant sûrs de bloquer le projet pour des raisons procédurales.

Il regrette l'ancien système de recours qui permettait d'avancer vite avec des décisions plus légèrement motivées. Il relève que l'évolution ne se dirige pas vers une simplification. Il conclut que le fait de ne prévoir que le TA comme autorité de recours conduira à une surcharge de l'instance, à l'instar du TA vaudois.

A une question d'un député Vert qui se demande si le projet de loi va remplir son but alors que les associations environnementales pourront continuer à exercer leur droit de recours, M. Kanaan répond que le projet de loi ne concerne pas énormément les associations environnementales, car elles interviennent généralement au stade du PLQ au vu des enjeux qu'elles défendent. Cependant, il explique avoir des doutes sur l'efficacité du projet de loi, d'autant plus que le diagnostic du problème posé par l'exposé des motifs est extrêmement sommaire.

Audition de M. Christian Grobet et M. Pierre Stasny, Asloca, et de Mme Carole Ann Kast et M. Eric Fuld, RPSL

M. Grobet signale que la suppression d'une juridiction n'est pas favorable aux propriétaires. Il signale que les dossiers bien faits n'entraînent que peu de recours, d'après son expérience au DCTI. Par ailleurs, il souligne le principe de l'unicité de l'autorisation posé par le droit fédéral. Il explique qu'une autorisation comprend de nombreuses décisions qui doivent être réunies, par exemple sur l'aménagement, l'énergie et la police du feu. Il rappelle que l'Etat de Genève figurait parmi les bons élèves. Cependant, il relève que des décisions distinctes sont demandées concernant la loi sur les eaux ou la loi sur les forêts. Il indique qu'un recours direct au TA est compliqué, car les autorisations seront délivrées, pour le même objet, par des juridictions différentes. Il conclut qu'il est dans l'intérêt de tous d'avoir deux juridictions successives. Il ajoute que l'ancienne commission de recours faisait bien son travail et rappelle que les décisions étaient simples et ne dépassaient pas trois pages, ce qui permettait d'avancer rapidement. De plus, il informe que cette commission constituait un filtre efficace, car environ la moitié des affaires s'arrêtaient à ce stade. Il comprend que le TA veuille des arrêts bien rédigés et d'une certaine qualité, afin de bien se faire voir du Tribunal fédéral, mais cela lui prend beaucoup de temps. Il estime qu'un recours direct surchargera le TA. Il regrette l'ancien système.

M. Grobet suggère des mesures comme la comparution systématique des parties dans les trois semaines, afin d'amorcer des processus d'arrangement. Il ajoute qu'il est indispensable de garder deux instances pour les objets de valeur concernés par la loi sur les monuments.

M^{me} Kast relève que la simplification des procédures ne doit pas se faire au détriment de l'accès à la justice. Elle souligne la lenteur du DCTI pour rendre des autorisations de construire. Elle estime que le but, annoncé par le projet de loi, d'augmenter le nombre d'autorisations de construire ne peut se faire qu'en employant les forces de l'Etat où il y a des lenteurs. Elle suggère également au DCTI d'arrêter de changer ses cadres tous les trois mois. Elle convient de l'existence de recours dilatoires, cependant elle indique que ces cas minoritaires ne doivent pas empêcher la majorité des citoyens d'accéder à la justice. Elle signale que les recours dilatoires ne sont pas difficiles à déceler par les tribunaux et pourraient être évacués dans un délai acceptable, surtout en comparaison de la durée de vie d'un projet. Elle conclut qu'il faut vivre avec les recours dilatoires, car bien des autorisations posant problèmes avec le PLQ méritent d'être examinées par la commission de recours.

M^{me} Kast constate que des personnes ne feront plus de recours fondés, pour des raisons économiques, alors que ceux qui font du dilatoire continueront. Elle ajoute, concernant l'art. 150, al. 1, que le PLQ entraîne un débat démocratique qui peut engendrer de la frustration et donc des recours dilatoires. Par contre, elle signale que les PLQ adoptés bien des années auparavant posent problèmes. Elle soulève les changements de propriétaires et de voisins qui font que le débat démocratique effectué une ou deux décennies en arrière n'est plus valable. En effet, elle indique que le recourant porte recours contre la construction et non parce qu'il a perdu lors du débat démocratique. Elle regrette la suppression d'une juridiction dans ces cas et constate un problème de proximité temporelle. Elle ajoute que ce projet touche toutes les constructions en zone de développement. Elle conclut que l'exposé des motifs présente le fait d'avoir deux instances comme illégal, alors que la LAT préconise au moins une instance.

M. Fuld signale que le gain de temps ne peut se faire qu'en allouant plus de ressources au DCTI et aux tribunaux et en leur impartissant des délais maximaux.

M^{me} Kast ajoute que le TA a déclaré, dans un arrêt récent, qu'il est de notoriété publique que le DCTI prend un temps fou pour rendre ces décisions.

Audition de M^{me} Anne Hiltbold, secrétaire générale adjointe, CGI

M^{me} Hiltbold signale que la CGI est favorable à ce projet de loi. Elle indique que l'exposé des motifs est convaincant pour accélérer les procédures et se conformer à la LAT. Elle ajoute qu'il est opportun de prévoir ce recours unique au TA. Elle signale que les PLQ font l'objet d'enquête publique et qu'il est donc possible de faire valoir ses droits à ce moment-là, d'autant plus que les PLQ définissent de nombreuses choses.

Une députée socialiste relève que toutes les autorisations portant sur des terrains se trouvant dans le périmètre d'un PLQ sont concernées. Elle demande si cela ne paraît pas excessif. Mme Hiltbold répond par la négative. Elle informe de la possibilité de demander la révision ou l'abrogation du PLQ, de sorte que des moyens suffisants subsistent.

Audition de M^{me} Laure Bovy, vice-présidente de la section administrative de la Cour de Justice

M^{me} Bovy annonce d'emblée la perplexité dans laquelle ce projet de loi la plonge. En effet, cette perte d'un degré de juridiction a également un effet sur le justiciable, surtout si l'on considère la perte d'assesseurs spécialisés en première instance. En outre, elle estime que la finalité au travers de laquelle ce projet de loi se dessine n'apparaît pas clairement. Elle précise qu'aucune cause du type visé par ce projet de loi n'apparaît à ce jour, pas plus que lorsque l'on s'intéresse à l'instance inférieure. Par conséquent, la pertinence de ce projet de loi lui semble peu claire. S'il s'agit d'accélérer les procédures dans des dossiers souvent assez volumineux à instruire, le gain de temps ne semble pas garanti ni sur l'instruction des autorisations de construire ni sur celle portant sur les PLQ. Elle est d'avis qu'au fond l'on transforme une instance de recours en première instance d'instruction. Elle craint également le risque d'une inégalité de traitement entre les aspects relevant des autorisations de construire et celles liées au PLQ, sans compter un mélange des genres qui lui paraît peu judicieux.

En outre, elle souligne que la disposition prévue par l'alinéa 2 existe déjà dans la législation, par conséquent, l'avantage qu'elle pourrait apporter échappe à tous. Elle voudrait pouvoir disposer d'un cas réel, d'une irrecevabilité faisant suite à un PLQ avec une motivation sommaire

Elle estime que la législation actuelle permet déjà de réaliser ce que ce projet de loi se propose d'introduire. Enfin, elle insiste sur l'absence d'effet suspensif, à la suite d'une décision d'autorisation de construire faisant suite à un PLQ.

Un député libéral relève que l'éventuel contentieux ne porte généralement pas sur l'immeuble tel que prévu au sein du PLQ, mais sur quelques rajouts de différentes natures plusieurs années plus tard, l'on peut citer l'exemple d'une antenne de téléphonie mobile. Il souhaiterait avoir plus de précisions sur les quelques cas connus. M^{me} Bovy confirme qu'il existe quelques cas souvent liés à une volonté de surélévation de l'immeuble, mais ces questions se posent alors même que les PLQ sont déjà adoptés.

Le même député libéral cite les cas de coordination en matière de zones forestières et souhaite savoir si ces modifications apparaissent comme opportunes à la magistrature. M^{me} Bovy se dit bien empruntée. Officiellement, ce projet de loi devrait permettre l'accélération de la procédure ; officieusement son intérêt reste à démontrer notamment pour ce qui concerne les immeubles classés et les zones forestières, pour lesquels l'autorisation de construire paraît quelque peu superflue. Quant à l'idée d'une contestation au sein de ces zones après l'adoption du PLQ, elle paraît pour le moins bizarre. En outre, elle estime que ce projet de loi est ennuyeux sur le plan de la coordination entre les deux juridictions.

Un député radical se place dans l'hypothèse d'un refus de ce projet de loi, pour demander si malgré tout, l'un ou l'autre aspect revêtait un quelconque intérêt, une quelconque utilité selon la magistrature. M^{me} Bovy n'a pas relevé au sein de ce projet de loi un tel aspect, sauf à considérer l'utilité de la disposition déjà en vigueur (article 150, alinéa 2 LPA).

Audition de M. Olivier Bindschedler, président du Tribunal administratif de 1^{ère} Instance

M. Bindschedler indique que ce projet de loi était certainement intéressant sous l'angle du raccourcissement des procédures, mais n'emprunte malheureusement pas la bonne direction. Il rappelle le principe fondamental du double degré de juridiction qui se trouve amputé. Il souligne que la modification au travers de l'article 150 ne paraît pas la meilleure manière de viser l'efficacité. Il explique que depuis 2009, le tribunal concerné n'a pris aucune décision de suspension en vertu du cas décrit. Dans le passé, il semblerait que quelques suspensions ont eu lieu pour ces raisons, devant l'ancienne commission de recours en matière de construction, mais il n'a pas pu se les procurer. Vraisemblablement, les cas visés étaient fort rares.

Un député libéral demande au magistrat de confirmer que les cas sont peu fréquents dans sa pratique. M. Bindschedler confirme la rareté des cas considérés qui, par rapport à l'ensemble des procédures, se situe probablement aux alentours de 5 à 10 % du contentieux en matière de

construction. En outre, ces éventuelles procédures ne sont pas nécessairement plus complexes à trancher, et peuvent même s'avérer relativement simples par rapport à des conflits de voisinage par exemple.

Le même député libéral demande quelle est la fréquence de recours scandaleux très procéduriers. M. Bindschedler remarque que le litige scandaleux est assez rare. Il ajoute que la disposition (alinéa 2, article 150) consistant à statuer sommairement est déjà permise au travers des articles 146 et 72 de la LPA, même si ces dispositions sont malheureusement peu utilisées, car les causes traitées entraînent généralement des modifications substantielles du PLQ.

Le même député libéral rappelle que des propos assez durs avaient été tenus à l'encontre de la nouvelle commission accusée de rendre des décisions trop complexes. Il souhaiterait savoir si la modification a été à l'origine d'un ralentissement du dispositif. M. Bindschedler confirme que l'ancienne commission rendait des décisions certainement plus courtes tout en indiquant qu'une trop grande brièveté peut entraîner des allers-retours entre les juridictions.

En réponse à la question d'un député libéral, M. Bindschedler situe la durée de la procédure de quelques mois à un an. Bien évidemment, il est toujours opportun de viser au raccourcissement des procédures, et le nouveau dispositif actuel a pour objectif de descendre au-dessous d'une année.

Un député libéral souhaite également savoir si au moment de l'arrivée des recours, ces derniers font l'objet d'une répartition selon les priorités, de manière par exemple à accélérer les dossiers de grande importance. M. Bindschedler répond qu'il existe évidemment une relative priorité à traiter une cause portant sur 25 appartements plutôt que sur un simple cagibi, mais pour autant, chaque cause est urgente et prioritaire pour celui qui l'introduit ; en outre, l'établissement de certaines priorités implique évidemment de retarder d'autres causes. Il serait évidemment plus simple pour le juge de pouvoir établir de telles priorités si la LPA ou la LCI fixait une telle possibilité. Donc, pour effectuer ce tri, la solution idéale résiderait dans une disposition légale.

Audition de M. Christian Gottschall, président, et de M^e Pierre Banna, membre du Comité de Pic-Vert

M. Gottschall explique que l'association Pic-Vert rassemble les propriétaires de villas (3000 membres), elle se préoccupe de manière générale de tous les aspects propres aux propriétaires de logements, ainsi qu'à ceux des futurs acquéreurs. Il s'agit pour elle de favoriser l'accès à la

propriété individuelle, qu'il s'agisse d'appartements ou de villas. Par ailleurs, l'association est attentive à l'aspect de promotion de la qualité de vie pour tous à Genève. Elle lutte également en faveur du maintien de la diversité du logement à Genève et de la promotion de la zone-villas.

Il précise que l'association n'est pas fondamentalement opposée au projet de loi. Cependant, il estime que ce passage direct à un juge pas toujours spécialisé dans les autorisations de construire comporte un risque par rapport au filtre que constituait la procédure précédente. En outre, les efforts que veut réaliser ce projet de loi seront probablement peu significatifs en matière d'augmentation du nombre des nouvelles constructions à Genève.

M. Banna admet que de manière générale ce projet de loi va dans le bon sens pour ce qui concerne la réduction des délais de procédures, vers un délai plus raisonnable. Il comprend évidemment la volonté de lutter contre les tentatives de manœuvres dilatoires malheureusement souvent utilisées. Néanmoins, ce projet de loi appelle quelques critiques : sur un plan formel au niveau de la LOJ (articles 131 et suivants), les orateurs proposent la modification du titre de l'article 150 de TA en « *chambre administrative de la cour de justice* » ; la formulation devrait être complétée par les termes suivants : « *(des) PLQ entrés en force (...)* » en référence à l'article 146 LCI qui emprunte la même formulation, d'autant qu'une décision simplifiée ne peut évidemment s'imaginer si le PLQ n'est pas entré en force. Par ailleurs, sur le même sujet, il évoque la situation de divers plans d'aménagement qui n'ont pas été confirmés et sont devenus caducs de plein droit ce qui renforce la motivation de compléter la formulation. Il donne enfin l'exemple d'une construction dans une zone villas primaire, située dans un PLQ, mais encore au stade de l'enquête publique. Au niveau des dispositions transitoires, le fait que les recours non tranchés à la date d'entrée en vigueur soient automatiquement renvoyés vers la Cour de justice constitue une conséquence lourde pour le justiciable, tant au niveau de l'économie de procédure que de la proportionnalité ou de ce qu'exige l'intérêt public. Il imagine le cas d'une instruction terminée, avec tous les actes nécessaires, qui devrait être intégralement reprise par la Cour de justice, d'autant que la décision doit intervenir dans le délai d'une année (article 72). Dès lors, la disposition transitoire devrait envisager un aménagement moins radical ; il suggère : « *la modification de l'article 150 est applicable au recours visé par cette disposition et déposé après son entrée en vigueur* ».

Un député MCG a bien entendu la suggestion des orateurs visant à compléter la formulation (« en force ») et la partage. Il suppose néanmoins que dans le cas d'une adjonction à une partie du bâtiment, du type d'une antenne téléphonique ou d'un simple cagibi, ce type de modification

engendrera la nécessité d'un transport de la justice sur place, ce qui semble militer en faveur du maintien des deux degrés de juridictions susceptibles de débayer le dossier avant son renvoi vers la juridiction supérieure. M. Banna indique premièrement que le département est en mesure d'autoriser des dérogations mineures au PLQ. Il ajoute que comme cela a été dit, le Tribunal administratif de première instance présente l'avantage d'être composé de spécialistes des autorisations de construire. Enfin, sur l'aspect de l'accélération des procédures, il ne peut qu'y être favorable pour autant que l'on veille à la préservation des droits.

Le député MCG revient à l'objectif de ce projet de loi, à savoir un raccourcissement de la procédure et constate qu'au final le résultat pourrait coïncider avec un allongement de la durée de traitement. Si la deuxième instance devient l'instance unique, les dossiers lui seront directement adressés avec une foule de questions relevant d'une connaissance locale, technique et de proximité, alors que le Tribunal administratif doit déjà gérer de nombreux autres dossiers. Il rappelle que M^{me} Bovy récemment entendue voit également l'avantage d'un premier filtrage et souhaite avoir l'avis des auditionnés. M. Banna entrevoit pour sa part le risque, dans cette nouvelle configuration, d'une multiplication des expertises judiciaires par les justiciables avec pour effet immédiat un allongement des procédures. Il indique que précédemment, ce filtre était opéré par le Tribunal de première instance.

Le même député MCG tient à rappeler que toutes les décisions rendues en première instance n'appellent heureusement pas toutes un recours en deuxième instance. Un bon nombre sont correctement rendues. Un député libéral situe ce pourcentage de recours à 15 % des décisions de la commission.

Audition de Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, secteur des affaires juridiques, DGAT-DCTI

M. Pauli explique qu'en ce qui concerne les chiffres transmis (cf. annexe 1), il s'avère que le cas considéré porte sur une trentaine de recours et que par conséquent, il ne peut s'agir d'invoquer une avalanche de causes susceptibles d'handicaper le Tribunal administratif. Il relève que le domaine le plus fondamental est celui du PLQ. Ce plan localisé fixe les conditions définitives utiles aux promoteurs. En cela, l'accès direct au Tribunal administratif sans passage préalable par la commission de recours constitue pour les entreprises un gain de temps appréciable allant dans le sens de la politique générale d'accélération des constructions et des logements.

Un député libéral, se référant à l'annexe 1 (sur 235 contestations, 27 causes semblent être touchées par le projet de loi), souhaite savoir si la précision statistique permet de déterminer plus exactement combien de ces objets sont pratiquement prévus par le PLQ, respectivement combien d'entre eux se situent en dehors des conditions du plan localisé. M. Pauli indique que le département ne connaît pas un tel niveau de détail dans la répartition des cas. Il donne l'exemple pratique de la surélévation, qui bien qu'étant prévue au sein des conditions imposées par le PLQ, fait souvent l'objet de contestations dès lors que des écarts plus ou moins importants (surface brute) peuvent être constatés en regard des normes prévues par le PLQ. Il explique que de manière générale, l'on peut affirmer que plus le délai est court entre l'autorisation et la mise en œuvre du PLQ, plus les critiques et les griefs qui lui sont adressés sont proches de ceux déjà adressés, souvent par les mêmes opposants, au PLQ lui-même; et cela, en dehors des griefs par ailleurs recevables liés aux dépassements en regard du PLQ.

A une députée socialiste qui s'inquiète d'un argument développé par un magistrat lors de la précédente séance, à savoir le fait que ce nouveau dispositif va priver les citoyens d'une voie de recours (double degré de juridiction), M. Pauli répond par le constat souvent répété que plus le degré de juridiction auquel s'adresse le recourant est élevé, plus la qualité de la décision est élevée. Dès lors, si l'objectif consiste en principe à rendre des décisions de qualité, il sera atteint. Il rappelle d'ailleurs que jusqu'en 1998, la contestation d'un plan localisé de quartier était portée directement devant le Tribunal fédéral ; raison pour laquelle, cette compétence a été confiée au Tribunal administratif pour désengorger le tribunal supérieur. Il donne deux exemples récents, l'un relatif à l'implantation du magasin IKEA, l'autre au sujet des surélévations, pour observer que l'instance inférieure évite souvent de se prononcer sur certains griefs, ne s'estimant pas forcément compétente dans ces domaines, avec pour conséquence, la nécessité de recourir in fine à l'instance supérieure et d'engendrer un ralentissement consécutif à ce double examen.

Au président Vert de la commission qui s'inquiète, suite aux remarques des magistrats auditionnés, des difficultés qu'engendrera au niveau judiciaire la mise en place de ce nouveau dispositif, M. Pauli répond que la mise en œuvre bute sur de nombreux obstacles et qu'au niveau du département, il suffira de mentionner cette nouvelle voie de recours directe dans le texte de l'autorisation de construire. Il est convaincu que ce nouveau dispositif atteindra son objectif d'accélération de la procédure. En outre, il rappelle qu'un autre outil judiciaire peut également contribuer, depuis 1995, à cette

volonté d'accélérer les procédures, par la jonction des causes concernant l'autorisation de construire et le PLQ.

Audition de M. Mark Muller, conseiller d'Etat, accompagné de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, secteur des affaires juridiques, DGAT-DCTI

M. Muller explique que le but de ce projet est d'accélérer les procédures. Il ne résout certes pas tous les problèmes, il ne s'applique certes pas à tous les dossiers, il introduit peut-être des différences de traitement entre différentes catégories de projets, mais il y a quand même un nombre significatif de projets qui pourraient bénéficier de cette petite réforme et qui pourraient faire l'objet d'un traitement judiciaire plus rapide qu'aujourd'hui. C'est un pas dans la bonne direction, c'est un pas dans la direction de l'accélération et de la simplification des procédures. Ce n'est cependant pas la panacée, cela ne résoudra pas tous les problèmes et cela ne supprimera pas le temps perdu en procédure judiciaire dans tous les dossiers, mais cela permettra à l'avenir de traiter beaucoup plus rapidement un grand nombre de projets immobiliers et de mettre sur le marché davantage de logements.

M. Pauli signale tout d'abord que deux dossiers, sur les 27 dossiers d'autorisation de construire découlant d'un plan localisé de quartier concerné par un recours, concernent de « petites bricoles » (appartement dans des combles, installation de téléphonie mobile). Les 25 autres dossiers concernent essentiellement la construction d'immeubles de logement (38 cas). S'y ajoutent deux immeubles administratifs et commerciaux, un hôtel et une résidence hôtelière. C'est la démonstration que l'on cible bien, avec l'instrument des PLQ, des immeubles de logement. Il précise que les sondages effectués montrent que 30 à 40 % des dossiers concernent des pourcentages de logements sociaux (article 4A), des surélévations, des écarts par rapport au plan localisé de quartier, des questions de non-respect des droits à bâtir, des questions de jardins privatifs en lieu et place d'espaces de jeux, des rampes d'accès au parking prévus par un PLQ. Les échos reçus montrent qu'une personne au bénéfice d'une formation juridique pouvait s'en tirer dans l'immense majorité des cas sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à une personne aux compétences particulières en matière architecturale.

Pour faire suite aux différentes auditions, M. Pauli tient à rappeler qu'un nombre important de questions sont déjà traitées au cours de la procédure conduisant à l'adoption d'un plan localisé de quartier. Le Conseil d'Etat se prononce, il y a parfois aussi le Tribunal administratif, voire également le Tribunal fédéral. La solution du projet de loi permet de soumettre les recours

contre les autorisations et les recours simultanés contre les PLQ à la même instance de recours. Il y a certes une discrimination, mais en faveur du logement. Etant précisé que ce n'est pas le nombre plus important d'instances de recours qui fait que le dossier sera mieux jugé. Mais par contre, plus il y a d'instances de recours, plus l'on peut faire traîner les choses devant la justice.

S'agissant du risque de surcharge de la Chambre administrative, M. Pauli rappelle que sont concernés en l'espèce 27 dossiers, ce qui paraît gérable. Au reproche de M^{me} Kast qui estimait que ce projet empêchait la majorité des citoyens d'accéder à la justice, M. Pauli précise que cette critique n'a pas lieu d'être car ce n'est pas parce qu'il n'y a plus qu'une instance de recours que le citoyen ne peut plus accéder à la justice.

Sur le constat de M^{me} Bovy selon lequel le projet transformait une instance de recours en autorité de première juridiction, M. Pauli explique que le PLQ a déjà la possibilité, au cours de la procédure, d'aller au Tribunal administratif et au Tribunal fédéral. L'objectif du projet de loi est de pouvoir aller plus vite en faveur du logement. Concernant la coordination des zones forestières et des classements M. Pauli cite un arrêt du Tribunal administratif du 17 janvier 2006 portant sur le plan localisé de quartier des « Hauts de Malagnou ». Le Tribunal administratif a en l'occurrence été obligé de suspendre l'instruction du recours contre le plan de quartier, le temps que la commission de recours ait tranché les affaires de défrichement et de constatation forestière. A cette occasion, le Tribunal administratif a indiqué : *« C'est le lieu de préciser ici que les articles 63 et 64 LForêts ne s'inscrivent pas dans le respect de la jurisprudence fédérale exprimée ci-dessus, dans la mesure où ils ne prévoient pas, lorsque l'autorisation de défrichement est étroitement liée à l'adoption d'un plan d'affectation spécial – et donc conformément aux exigences de coordinations formelle et matérielle –, la compétence directe du Tribunal administratif pour connaître du recours. La question de savoir si le recours à une interprétation contra legem de ces deux dispositions se justifie souffre toutefois, en l'état, de demeurer ouverte, la question n'étant pas litigieuse en l'espèce. Des considérations qui précèdent il résulte que l'article 5 LFo exige qu'il soit statué à propos de l'autorisation de défrichement dans le cadre de la procédure liée à l'adoption du PLQ, afin d'assurer le respect de l'exigence de coordination matérielle posée par le droit fédéral »*. Ainsi, actuellement, l'article 64 de la loi sur les forêts n'est pas conforme au droit fédéral lorsqu'un plan localisé de quartier est adopté. Le projet de loi ne fait que corriger cette lacune de la loi.

Enfin, au sujet des inquiétudes de M^{me} Bovy quant à l'augmentation du nombre de recours auprès de la Chambre administrative, M. Pauli rappelle que pour le Tribunal administratif de première instance, M. Olivier

Bindschedler a indiqué qu'aucune décision de suspension n'était prise par ce tribunal. M. Pauli constate donc que le problème ne se situe pas à ce niveau-là. Il souligne que M. Bindschedler a également précisé que cela concernait 5 à 6 % du contentieux en matière de construction. Cela confirme donc un petit transfert de charge à l'instance supérieure, mais cela ne paraît pas insurmontable.

En réponse à une question d'un député libéral qui rappelle que le Grand Conseil a voté à la fin du mois de décembre 2010 une augmentation de l'effectif du Tribunal administratif de première instance et qui souhaite savoir, dans l'hypothèse où il devait y avoir une demande visant à créer une 5^e charge pour cette juridiction pour accélérer de manière générale tout le traitement des procédures de construction, mais aussi dans d'autres domaines, s'il serait possible de compter sur l'appui du Conseil d'Etat ; M. Muller évoque une réponse positive, sous réserve de confirmation du collège du Conseil d'Etat.

A une députée libérale qui relève que certaines des personnes auditionnées par la commission semblent se demander si ce projet de loi est légal et prétendent même que son application serait impossible et qui aimerait que M. Muller confirme que ce projet permettra d'aller plus vite et qu'il ne concernera pas seulement un ou deux dossiers, M. Muller confirme que ce projet de loi n'a pas été déposé pour ralentir les procédures. Ce projet de loi s'avère extrêmement simple. Dans un certain nombre de cas, on supprime une instance de recours sur deux. Mathématiquement et schématiquement, on peut dire que l'on divise par deux la durée de la procédure. M. Muller ajoute qu'il ne voit pas comment l'on peut prétendre que cela va ralentir les procédures. Reste la question de la surcharge éventuelle du Tribunal administratif. M. Muller indique que cela pouvait être vrai sous l'ancienne formule, où des décisions de la commission de recours étaient rendues rapidement, de manière lapidaire, tenant sur trois pages. Aujourd'hui, les décisions de la commission de recours se distinguent assez peu des décisions du Tribunal administratif étant très détaillées et allant beaucoup plus loin qu'auparavant dans l'analyse juridique. La commission de recours examine les dossiers exactement de la même manière que le Tribunal administratif. L'argument en question a donc perdu de sa pertinence.

M. Muller constate que la Commission judiciaire est saisie d'un projet de loi qui, objectivement, est de nature à accélérer les procédures en matière de logement.

Un député radical explique que son groupe a eu l'impression que les professionnels auditionnés étaient plutôt contre ce projet de loi, alors que l'association Pic-Vert ou Pro Natura y étaient plutôt favorables. Il se

demande par ailleurs si ce projet de loi risque d'engendrer des dommages collatéraux, en l'occurrence de freiner d'autres procédures. M. Muller précise que la CGI s'est, à son souvenir, prononcée en faveur de ce projet de loi, sachant que la CGI est quand même l'association qui représente les principaux concernés, à savoir les requérants propriétaires qui souhaitent construire, alors que certaines associations recourantes se sont déclarées opposées à ce projet. M. Muller indique qu'il ne peut pas garantir que ce projet de loi n'aura pas d'effets collatéraux sur d'autres procédures. Toutefois, le volume dont il est question aujourd'hui représente une trentaine de dossiers. Ce volume n'est pas insurmontable, surtout si la commission ad hoc Justice 2011 propose de créer un poste supplémentaire qui permettrait d'absorber cette charge.

Une députée socialiste rappelle l'audition de M^{me} Bovy, présidente de la Chambre administrative de la Cour de justice, et indique que le projet vise directement l'accès à cette chambre, qui siège sans assesseurs, alors qu'il y a des assesseurs en première instance. Elle précise que la « disparition » des assesseurs s'avère problématique pour le parti socialiste et que son groupe ne votera donc pas ce projet de loi. M. Muller indique que le parti socialiste est libre de sa position. Il relève toutefois qu'il s'agit en l'occurrence de choisir entre la présence d'assesseurs non professionnels et l'accélération des procédures pour la construction de logements. Il note pour le surplus que l'influence des assesseurs laïcs n'existe aujourd'hui plus. Les décisions rendues par le Tribunal administratif de première instance sont extrêmement juridiques, tout à fait comparables aux décisions de la Chambre administrative. L'influence des assesseurs sur la décision des juges professionnels apparaît négligeable. Ils peuvent apporter un éclairage sur une question technique, mais les assesseurs n'ont pas d'influence sur les questions juridiques qui font l'objet des recours.

La même députée socialiste demande si la perte de la double juridiction ne va pas à l'encontre du nouveau droit. Il lui est répondu qu'aucun principe de droit fédéral ou texte fédéral n'impose un double degré de juridiction en matière de droit public ou de procédure administrative. Le canton est entièrement libre de ses solutions, c'est-à-dire de proposer une double instance ou d'en supprimer une si l'on estime cette solution plus opportune. Ce qui est techniquement possible, ce serait d'introduire des assesseurs au Tribunal administratif. Pour le surplus, M. Pauli signale qu'un tribunal peut au besoin s'adjoindre les services d'un collaborateur scientifique. Cela étant, l'objectif du projet de loi est de permettre à un tribunal de joindre des causes dans un certain nombre de cas. Dans ce contexte, M. Pauli cite une décision du 7 décembre 2010 de l'ancienne commission cantonale de recours en

matière administrative. Cette décision concerne la surélévation d'un immeuble dans le cadre d'un plan localisé de quartier. L'un des promoteurs concernés estimait que cette surélévation n'était pas adéquate, alors que l'ASLOCA notait de son côté que le pourcentage de logements sociaux n'était pas adéquat. Dans sa décision, la commission explique que « la décision litigieuse devra être annulée et les recours admis en tant qu'ils y concluaient. Il n'est pas nécessaire d'examiner les motifs avancés par l'association recourante. » M. Pauli explique que l'étape suivante, ce serait un recours devant la Chambre administrative pour la question de la surélévation. A la suite de cette étape, il y aurait un recours possible au Tribunal fédéral. Si par hypothèse le DCTI gagnait, le dossier repartirait alors à la Commission cantonale de recours pour aborder la question du pourcentage des logements sociaux, avant que la Chambre administrative, puis le Tribunal administratif ne soient saisis à leur tour du dossier. Il serait par conséquent préférable, face à la multiplicité des intervenants, que ce soit la dernière instance de recours qui tranche et dise le droit dans une telle affaire de manière à accélérer la procédure. Le projet de loi permet de couper court à ce type de situation.

Un député libéral s'enquiert du temps mis par la commission cantonale de recours en matière administrative pour rendre sa décision dans le cas citée par M. Pauli. M. Pauli indique que l'autorisation du DCTI a été rendue le 14 septembre 2010 et la décision, extrêmement rapide, a été rendue le 7 décembre 2010.

3. Débats de la commission

Le président de la commission met aux voix l'entrée en matière du PL 10689, laquelle est acceptée par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG)

Examen de détail

Art. 1 Modifications

L'article 1 est mis au vote et accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC).

Art. 150 Recours direct au Tribunal administratif (nouveau)

Alinéa 1

Un député libéral estime que les explications fournies par le DCTI portent sur la notion du plan localisé de quartier. En revanche, les notions de plan de site et de plan d'alignement n'ont pas été évoquées. Et pour cause, puisque le problème n'est pas le même. Pour les plans de site, cela signifierait que l'on accepterait de supprimer une voie de recours dans des zones protégées par la CMNS. En ce qui concerne les plans d'alignement, qui datent tous des années 50 et 60, la situation est encore plus floue. Il souhaite par conséquent savoir si le département a une objection à ce que la portée de ce projet de loi soit limitée au plan localisé de quartier et propose l'amendement suivant à l'article 150, al. 1:

«¹ Les recours dirigés contre les autorisations de construire portant sur des terrains compris dans le périmètre d'un plan localisé de quartier ~~ou d'un plan de site ou liées à l'adoption d'un plan d'alignement~~ doivent être déférés directement au Tribunal administratif. »

M. Muller répond que l'enjeu se situe essentiellement au niveau du plan localisé de quartier. La commission pourrait par conséquent, si elle le souhaite, supprimer la référence aux plans de site et aux plans d'alignement.

Le président met aux voix l'amendement libéral à l'article 150, alinéa 1, qui est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 2 non (2 S) et 4 abstentions (2 Ve, 2 MCG)

Le président met aux voix l'article 150, alinéa 1 ainsi amendé qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC)

Un député libéral souhaite un éclaircissement technique sur la notion de plan localisé de quartier en force. La pratique du Conseil d'Etat est de décréter les plans exécutoires nonobstant recours. Ce qui signifie qu'ils sont en force sans que la procédure ne soit terminée. Il imagine en revanche que le Conseil d'Etat n'entend pas que cela s'applique à des plans qui n'auraient pas été adoptés. Le département répond qu'un plan localisé de quartier qui n'a pas été adopté n'est pas un plan localisé de quartier.

Alinéa 2

Un député libéral estime que cette disposition est superfétatoire, car l'article 72 LPA exprime la même chose. Il propose en conséquence de supprimer l'article 150, alinéa 2. Le département ne voit pas d'inconvénient à cette proposition de suppression.

Le président met aux voix l'amendement libéral consistant à supprimer l'article 150, alinéa 2 du projet de loi, qui est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et 6 abstentions (2 S, 2 Ve, 2 MCG)

Titre VII Dispositions finales et transitoires (nouvelle teneur)

Le président met aux voix le Titre VII, qui est accepté à l'unanimité

Article 156 Dispositions transitoires

Un député libéral constate que la formulation proposée aboutirait à un transfert immédiat au Tribunal administratif de la trentaine de dossiers mentionnés par le département, avec l'inconvénient de transférer aussi au Tribunal administratif les décisions qui pourraient être rendues dans les 15 jours par le Tribunal administratif de première instance. Il propose en conséquence l'amendement suivant à l'article 156 :

« La modification de l'article 150 est applicable... à cette date et qui ne sont pas en état d'être jugés devront être... »

Le président met aux voix l'amendement libéral à l'article 156, qui est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 4 non (2 S, 2 Ve) et 2 abstentions (2 MCG)

Le président met aux voix l'article 156 ainsi amendé, qui est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 4 non (2 S, 2 Ve) et 2 abstentions (2 MCG)

Article 2 (souligné)

Le président met aux voix l'Article 2 qui est accepté à l'unanimité

Article 62, alinéa 3 Tribunal administratif (nouvelle teneur avec modification de la sous-note)

Un député libéral réitère sa remarque faite à l'article 150, alinéa 1 concernant la notion de « plan de site ». Le département estime qu'il serait effectivement logique, la commission ayant supprimé la notion de plan de site à l'article 150, alinéa 1, de supprimer aussi cette référence à l'article 62, alinéa 3.

Le président met aux voix l'amendement libéral consistant à supprimer à l'article 62, alinéa 3, lettre d les termes « ou d'un plan de site », amendement qui est accepté par 7 oui (« 2 PDC, 2 R, 3 L), 4 non (2 S, 2 Ve) et 3 abstentions (1 UDC, 2 MCG)

Le président met aux voix l'article 62, alinéa 3 ainsi amendé, qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC)

Chapitre X Dispositions finales et transitoires (nouvelle teneur)

Le président met aux voix le chapitre X qui est accepté à l'unanimité

Chapitre XI (abrogé)

Le président met aux voix le chapitre XI qui est accepté à l'unanimité

Article 78 Dispositions transitoires

Un député libéral formule le même amendement qu'à l'article 156, à savoir l'adjonction des termes « et qui ne sont pas en état d'être jugés ».

Le président met aux voix l'amendement libéral à l'article 78, qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 4 non (2 S, 2 Ve) et 3 abstentions (1 UDC, 2 MCG)

Le président met aux voix l'article 78 ainsi amendé, qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC)

Article 64 Recours au Tribunal administratif (nouvelle teneur)

Le président met aux voix l'article 64, qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L) 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC)

Article 69, alinéa 2 (nouveau)

Un député libéral formule le même amendement qu'à l'article 78, à savoir l'adjonction des termes « *et qui ne sont pas en état d'être jugés* ».

Le président met aux voix l'amendement libéral à l'article 69, alinéa 2, qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 4 non (2 S, 2 Ve) et 3 abstentions (1 UDC, 2 MCG)

Le président met aux voix l'article 69, alinéa 2 ainsi amendé qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 4 non (2 S, 2 Ve) et 3 abstentions (1 UDC, 2 MCG)

Article 3 (souligné)

Le président met aux voix l'article 3 (souligné) qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 4 non (2 S, 2 Ve) et 3 abstentions (1 UDC, 2 MCG)

Un député libéral formule un amendement général consistant à corriger dans la loi toutes les désignations fausses des juridictions, de manière à ce qu'apparaisse le Tribunal administratif de première instance et que le Tribunal administratif soit remplacé par la Chambre administrative de la Cour de justice.

Le président met aux voix l'amendement général libéral qui est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 0 non et 6 abstentions (2 S, 2 Ve, 2 MCG)

Le président procède au vote d'ensemble du PL 10689 amendé qui est accepté par 7 oui (2 PDC, 2 R, 3 L), 6 non (2 S, 2 Ve, 2 MCG) et 1 abstention (1 UDC)

5. Conclusion

Genève manque cruellement de logement. Les délais des procédures sont bien trop longs et les procédures de recours nombreuses.

C'est pour ces motifs que la majorité de la commission est très satisfaite de l'adoption de ce projet de loi qui vise à harmoniser les voies de recours et ainsi à accélérer et simplifier les procédures.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 10689 tel qu'issu de ses travaux.

Annexe 1: courrier du DGAT- DCTI du 13 décembre 2010

Projet de loi

(10689)

modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses
(*Harmonisation des voies de recours*) (LCI)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, est
modifiée comme suit :

Art. 150 Recours direct à la chambre administrative de la Cour de justice (nouveau)

Les recours dirigés contre les autorisations de construire portant sur des
terrains compris dans le périmètre d'un plan localisé de quartier doivent être
déférés directement à la chambre administrative de la Cour de justice.

Art. 156 Dispositions transitoires (nouveau)

*Modifications du <date d'adoption de la modification, à
compléter ultérieurement>*

La modification de l'article 150 est applicable aux recours visés par cette
disposition dès son entrée en vigueur. En conséquence, les recours qui
n'auront pas été tranchés par le Tribunal administratif de première instance à
cette date et qui ne sont pas en état d'être jugés devront être transférés à la
chambre administrative de la Cour de justice pour raison de compétence.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin
1976 (L 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 62, al. 3, Chambre administrative de la Cour de justice (nouvelle teneur avec modification de la sous-note)

³ Doivent être adressés directement à la chambre administrative de la Cour de
justice les recours dirigés contre :

- a) les décisions du Conseil d'Etat;
- b) la décision de la commune ou de l'Etat d'exercer son droit de
préemption au sens de l'article 24;
- c) les décisions du département prises en application des articles 5 et 7;

- d) les autorisations d'abattage et d'élagage d'arbres liées à une autorisation de construire portant sur des terrains compris dans le périmètre d'un plan localisé de quartier.

Chapitre X Dispositions finales et transitoires (intitulé, nouvelle teneur)

Chapitre XI (abrogé)

Art. 78 Dispositions transitoires (nouveau)

Modification du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>

La modification de l'article 62, alinéa 3, est applicable aux recours visés par cette disposition dès son entrée en vigueur. En conséquence, les recours qui n'auront pas été tranchés par le Tribunal administratif de première instance à cette date et qui ne sont pas en état d'être jugés devront être transférés à la chambre administrative de la Cour de justice pour raison de compétence.

* * *

² La loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (M 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 64 Recours à la chambre administrative de la Cour de justice (nouveau)

Doivent toutefois être déférés directement à la chambre administrative de la Cour de justice les recours dirigés contre les décisions de constatation de la nature forestière et de délimitation des forêts au sens de l'article 4, ainsi qu'en matière de défrichement, liées à l'adoption d'un plan d'affectation du sol et ayant suivi une procédure parallèle à cet effet.

Art. 69, al. 2 (nouveau)

Modification du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>

² La modification de l'article 64, est applicable aux recours visés par cette disposition dès son entrée en vigueur. En conséquence, les recours qui n'auront pas été tranchés par le Tribunal administratif de première instance à cette date et qui ne sont pas en état d'être jugés devront être transférés à la chambre administrative de la Cour de justice pour raison de compétence.

Art. 3 Entrée en vigueur

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



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des constructions et des technologies de l'information
Direction générale de l'aménagement du territoire

DGAT - SAJAT
Case postale 224
1211 Genève 8

Madame
Roberta Piccoli
Secrétaire de commissions
Secrétariat général du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case Postale 3970
1211 Genève 3

N^oréf. : 15 JCP/db

Genève, le 13 décembre 2010

Concerne : PL 10689

Madame,

Pour faire suite à la demande de la commission judiciaire et de la police relative au projet de loi cité en marge, je vous confirme tout d'abord que ce projet de loi concerne aussi bien les demandes d'autorisations de construire suivant une procédures parallèle à un projet de plan localisé de quartier (ou un plan de site) en force que celles qui se fondent sur un plan localisé de quartier (ou un plan de site) en force.

S'agissant des données chiffrées sollicitées, un examen des bases de données accessibles de manière aisée, soit sans devoir se lancer dans une recherche risquant de s'avérer disproportionnée, fait apparaître que 235 autorisations définitives de construire sont actuellement frappées de recours. Sur ces 235 autorisations, 27 portent sur des objets à ériger dans le périmètre d'un plan localisé de quartier et 3 sur des objets à édifier dans le périmètre d'un plan de site, donnant lieu à 38 recours, certains portant sur le même objet.

C'est donc un potentiel d'une trentaine de causes susceptibles d'être portées directement devant la future chambre administrative de la Cour de justice en cas d'acceptation de ce projet de loi.

En espérant que ces données répondront à satisfaction à la demande de la commission, je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Charles Pauli
Secrétaire adjoint
Chef de secteur

Date de dépôt : 1^{er} mars 2011

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Loly Bolay

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat, ce projet de loi prétend raccourcir les procédures en envoyant directement les recours dirigés contre les autorisations de construire portant sur des terrains compris dans le périmètre d'un PLQ, ou d'un plan de site, à la Chambre administrative de la Cour de justice (ex- Tribunal administratif) sans passer par l'échelon du TAPI (Tribunal administratif de première instance ; ex- CCRA, avant l'entrée en vigueur de justice 2011) selon l'art. 150, alinéa 1 du projet de loi .

Venu présenter son projet, le président du DCTI explique aux commissaires qu'il s'agit d'accélérer et de simplifier la procédure en ce qui concerne les autorisations de construire. Il rappelle que le cursus d'un projet comporte l'instruction du dossier, puis la procédure de recours qui prend parfois plus de temps que l'instruction de celui-ci. Il souligne qu'il ne s'agit pas d'une refonte complète, mais de petites modifications avec d'autres plus significatives, comme la responsabilisation des mandataires qui ne s'applique qu'au permis d'habiter et qui pourrait s'étendre à l'autorisation de construire en entier.

Il ajoute, que l'Assemblée fédérale s'est penchée sur la multiplication des voies de recours au début des années 1990. En effet, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) ont entraîné de nouvelles décisions, comme les études d'impact, qui se greffent sur les instruments de droit cantonal. Il indique que d'autres cantons se sont retrouvés dans la même situation. Il explique que l'Assemblée fédérale a proposé de coordonner les procédures, afin de porter les décisions cantonales devant une autorité de recours unique. Il conclut que le PL 10689 s'inscrit dans cette stratégie.

Enfin, le chef du département constate que les autorisations de construire qui découlent d'un plan localisé de quartier (PLQ) font souvent l'objet de recours, qui consistent à avancer les mêmes griefs que dans le

recours contre le (PLQ). Pour étayer ses propos, il cite l'exemple d'IKEA, et résume les allées-venues entre les juridictions (TA et CCRA) avec à la clé, insiste-t-il, une perte de temps considérable pouvant aller parfois jusqu'à deux ans.

Auditionnés, tant les représentants du WWF, de l'ATE et de PRO NATURA, que les associations de locataires, l'ASLOCA et RPSL, considèrent que les recours invoquant des griefs déjà tranchés par un PLQ peuvent déjà être écartés par les juges. Ils estiment que le projet de loi n'apportera pas grand-chose, car les outils existent déjà. Par ailleurs, insistent-ils, la plupart des recours interviennent bien après l'adoption du PLQ.

Enfin, pour les associations de locataires, la suppression d'une juridiction n'est pas favorable aux propriétaires. Les dossiers bien faits, soulignent-elles, n'entraînent que peu de recours.

Par ailleurs, il est mentionné le principe de l'unicité de l'autorisation posé par le droit fédéral. A savoir qu'une autorisation comprend de nombreuses décisions qui doivent être réunies, par exemple sur l'aménagement, l'énergie et la police du feu. Elles concluent qu'il est dans l'intérêt de tous d'avoir deux juridictions successives.

Sans oublier, ajoutent-elles, que la simplification des procédures ne doit pas se faire au détriment de l'accès à la justice. Enfin, et s'agissant des recours dilatoires, les personnes auditionnées considèrent que ces derniers ne sont pas difficiles à déceler par les tribunaux et pourraient être évacués dans un délai acceptable.

Pour M^{me} Laure Bovy, vice-présidente de la Chambre administrative de la Cour de Justice, la perte d'un degré de juridiction a un effet sur le justiciable, en particulier du point de vue de la perte d'assesseurs spécialisés en première instance, et l'on transforme ainsi une instance de recours en première instance d'instruction.

Enfin, elle exprime sa perplexité face à ce projet de loi au motif que la finalité et la pertinence n'en apparaissaient pas clairement, sans oublier, insiste-t-elle, le risque d'inégalité de traitement entre des situations semblables et un mélange des genres peu judicieux.

Quant à M. Binschedler, président du Tribunal administratif de première instance (TAPI), il a expliqué que, si l'objectif du raccourcissement des procédures était intéressant, le projet de loi n'empruntait pas la bonne direction sur le plan de l'efficacité visée, que le principe fondamental du double degré de juridiction s'en trouverait amputé et que les recours dilatoires peuvent de toute manière déjà être rejetés rapidement en vertu de l'art. 72 LPA.

Le DCTI n'a, de son côté, donné que des explications contradictoires et confuses à propos des types d'autorisations concernées et n'a transmis à la commission aucun document permettant d'y voir plus clair. A l'exception de deux dossiers relatifs, l'un, à la construction d'appartements dans des combles et, l'autre, à l'installation d'une antenne de téléphonie mobile, il n'a parlé que des autorisations de construire frappées de recours portant sur des objets à ériger (immeubles neufs à construire) dans le périmètre d'un plan localisé de quartier, sans tenir compte du fait que le texte du projet de loi concerne toutes les autorisations de construire portant sur des terrains compris dans le périmètre d'un PLQ. Or, il est manifeste qu'il existe bien davantage d'autorisations de construire délivrées pour des immeubles compris dans le périmètre d'un PLQ, par exemple des autorisations de surélévation, des autorisations de rénover, des autorisations d'installer des antennes de téléphonie mobile, etc. Il suffit de lire la FAO pour s'en convaincre.

Si véritablement le TAPI est saisi d'un recours comportant des griefs déjà tranchés par le PLQ, il peut faire usage de l'art 72 LPA, qui prévoit que : *« L'autorité de recours peut, sans instruction préalable, par une décision sommairement motivée, écarter un recours manifestement irrecevable ou rejeter un recours manifestement mal fondé »*.

A cela s'ajoute le fait que l'existence parallèle de deux régimes de voies de recours est source de confusion et risque plutôt d'inciter les recourants à saisir à la fois le TAPI et la Chambre administrative de la Cour de Justice, ce par mesure de précautions ! Que fera par exemple le recourant qui cherche à s'opposer à une autorisation délivrée en vertu de la LCI et de la LDTR pour un immeuble situé dans le périmètre d'un PLQ ? Les conflits de compétences risquent d'être nombreux.

Par ailleurs, le recours direct auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice revient également à dénaturer le rôle de cette dernière, qui est de rendre des arrêts sur la base d'un état de fait déjà établi par la juridiction de première instance. Le passage des dossiers par le TAPI permet d'ailleurs un filtrage important, puisque bon nombre de ses décisions ne font pas l'objet de recours à l'instance supérieure.

Elément important et pas des moindres, le TAPI siège avec des assesseurs spécialisés et procède à une instruction des faits, indispensable pour rendre une décision. La suppression de cette voie de recours aboutirait à surcharger considérablement la Chambre administrative de la Cour de justice, non seulement en la saisissant d'un plus grand nombre de recours, mais aussi en l'obligeant à procéder elle-même à l'instruction de ces recours.

La Chambre administrative de la Cour de justice devra ainsi se pencher sur des questions relevant de connaissances techniques et locales, impliquant d'éventuels transports sur place, expertises judiciaires, audition de témoins, etc., toutes démarches qui prennent du temps, quelle que soit la juridiction en charge du dossier. Non seulement le gain de temps souhaité ne serait que très faible, mais de surcroît les justiciables seraient privés de l'apport précieux des juges assesseurs spécialisés.

Ainsi, les motifs invoqués par le Conseil d'Etat sont inexacts et fallacieux et le véritable objectif est manifestement de supprimer dans de nombreux cas le double degré de juridiction.

Si, à première vue, l'objectif d'harmonisation des voies de recours pourrait avoir un sens dans les seuls cas où la procédure d'adoption d'un PLQ et la demande d'autorisation de construire sont concomitantes, ce n'est en réalité qu'un prétexte pour porter atteinte au droit de recours lui-même.

En conséquence, le projet de loi précité est une grave atteinte aux droits des citoyens et des justiciables et ouvre une large brèche dans le système judiciaire tel qu'il existe actuellement, ce qui est inacceptable.

De plus, ce projet de loi est un non-sens juridique et judiciaire et constitue un leurre par rapport à l'objectif annoncé.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à refuser ce projet de loi.