

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Christina Meissner, Jean-François Girardet, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Henry Rappaz, Pascal Spuhler, Roger Golay, Thierry Cerutti et Marie-Thérèse Engelberts

Date de dépôt : 28 janvier 2013

Projet de loi

modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Planification territoriale : pour une répartition équilibrée des compétences cantonales et communales)

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 (LGZD), du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1, lettre a (nouvelle teneur) et al. 2, phrase introductive (nouvelle teneur)

¹ La délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat :

- a) d'un plan localisé de quartier au sens des articles 3 et 6, assorti d'un règlement;

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

Art. 5A, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 et 4 (nouveaux, l'al. 3 ancien devenant l'al. 5)

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré sur la base d'un avant-projet par le département de l'urbanisme de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune. L'avant-projet et le plan localisé de quartier sont mis au point de manière concertée entre toutes les parties prenantes.

² Les communes peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leur territoire. A cet effet, le Conseil administratif, le cas échéant le maire après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC, B 6 05), élabore un projet de plan localisé de quartier, en liaison avec le Conseil municipal, le département de l'urbanisme, la commission d'urbanisme et les autres parties prenantes.

³ Par « parties prenantes » au sens des alinéas 1 et 2, on entend notamment les habitants, des collectivités, des propriétaires et toute autre personne ou entité susceptible d'être concernée par le projet de plan localisé de quartier.

⁴ Sur préavis du Conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6, al. 9 et 10 (nouvelle teneur)

⁹ Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier dans le cas où la commune a donné son préavis positif. Si le Conseil d'Etat apporte des modifications mineures au projet de plan localisé de quartier, il examinera préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article.

L'alinéa 6 est applicable en cas de modifications essentielles. Le délai prévu par la présente disposition est suspendu dans les cas suivants :

- a) application de l'alinéa 10 ;
- b) ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition, ou
- c) procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 12, dernière phrase.

L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle.

¹⁰ L'accord du Conseil municipal de la commune concernée est nécessaire à l'adoption d'un plan localisé de quartier visant son périmètre.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'aménagement du territoire a pour objectif de procurer aux habitants dudit territoire de bonnes conditions de vie tout en répondant aux besoins de logement, de déplacement et d'emploi des habitants actuels et futurs. Dès lors, l'aménagement ne peut se faire qu'en tenant compte des besoins des habitants existants. Ils doivent être associés aux démarches, aux processus et aux projets d'aménagement. Les mots clés sont négociation, participation, concertation.

A Genève, l'autorité compétente en matière d'aménagement est le canton. C'est lui qui décide des zones à déclasser (modification de zones), de ce qui s'y construira (plans localisés). Toutefois, dans l'exercice de ses compétences, il est regrettable que le canton ne prenne que trop rarement la peine d'associer les habitants des parcelles concernées ni ne dialogue suffisamment avec les communes concernées, qui ne disposent d'ailleurs que d'un préavis non contraignant.

En pratique, les habitants découvrent les blocs en forme de barres dessinés par le canton sur leur quartier et leurs propriétés ; les Conseils municipaux découvrent au dernier moment les plans de quartiers dessinés par le canton sur leur commune. Par ailleurs, lorsqu'un projet de plan localisé de quartier (PLQ) est élaboré par l'exécutif communal en liaison avec le département de l'urbanisme, les Conseils municipaux et les habitants concernés sont également tenus à l'écart.

Il ne fait aucun doute que la façon actuelle de procéder, indigne d'une démocratie directe telle que la nôtre, ne peut que frustrer, voire fâcher tant les habitants que les communes mis devant le fait accompli. A Genève, on croit gagner du temps en centralisant les décisions et en refusant d'associer véritablement les communes et les habitants concernés en vue de l'adoption d'une solution réfléchie et acceptable pour toutes les parties. Or, dans les faits, une décision cavalière prise sans concertation fait perdre davantage de temps et retarde l'adoption des plans localisés de quartier et leur mise en œuvre. La Cour des comptes dans son rapport N° 62 de février 2013 sur l'établissement et l'adoption des plans localisés de quartiers arrive au même constat¹.

¹ www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6118.pdf/Rapportsdaudit/2013/Rapport6220130208.pdf

Décider au bon niveau et de manière concertée

En matière d'aménagement, il convient pour construire et répondre aux besoins des habitants de décider au bon niveau et de le faire de manière concertée :

- Le canton est responsable de la planification territoriale à l'échelle cantonale (plan directeur cantonal, création et modifications de zones).
- La commune est responsable de la planification territoriale à l'échelle communale en collaboration avec les parties prenantes concernées (plans localisés à l'échelle d'une commune ou d'un quartier).
- Et chacun à son niveau planifie en concertation avec le niveau inférieur et supérieur au sien.

Ainsi, le plan directeur cantonal désigne de manière cohérente les territoires propices à l'urbanisation et à la densification, mais laisse à la commune le choix de la manière pour y parvenir. La commune, plus proche niveau décisionnel des habitants, concerta avec les parties prenantes (les collectivités, les habitants, les propriétaires et autres partenaires éventuellement concernés) pour dessiner le quartier et son évolution future.

Une procédure actuellement insatisfaisante

L'absence flagrante de concertation durant la procédure fait que les habitants concernés, frustrés de ne pas avoir été entendus, utilisent les moyens qui leur sont donnés pour s'exprimer, enquête publique, opposition, recours avec comme conséquence un allongement des procédures. Finalement, quand les PLQ sont adoptés après de longues batailles judiciaires, ces derniers sont bien souvent obsolètes et ne répondent plus aux besoins de la population.

La méthode et la procédure actuelle font que les PLQ mettent des dizaines d'années pour se concrétiser. En termes de résultats la mutation urbaine opérée aboutit à la création d'une banlieue d'un urbanisme affligeant où les densités, inférieures à 1, ne rejoignent même pas celles du Vieux-Carouge.

Outre ces considérations d'ordre architectural, le faible nombre de logements neufs mis sur le marché en 2011 (1 018), bien loin des 2 500 logements visés dans le discours de Saint-Pierre, vient plaider pour une refonte des procédures. La faible quantité de nouveaux logements mis sur le marché a pour corollaire un exode de la classe moyenne genevoise en France voisine : trop riche pour bénéficier d'aides étatiques, mais trop pauvre pour accéder à la propriété à Genève.

Personne en particulier n'est à blâmer, mais la procédure actuelle, dont même le Conseil d'Etat commence à reconnaître son inadéquation, doit être revue. Comme l'a relevé en conférence de presse le conseiller d'Etat Longchamp, « les PLQ imposent des pratiques administratives offrant peu de place à la créativité » avec comme résultat « une perte de qualité de notre urbanisme ».

Il est temps de cesser de construire des barres d'immeubles rivalisant de médiocrité et qui ne sont qu'un copier-coller d'un plan localisé à un autre. Ce type d'aménagement aboutit à des typologies, à des espaces de vie et des espaces publics sans âme, qui n'intègrent ni le patrimoine bâti et/ou naturel, ni les habitants existants, et qui poussent ces derniers à l'exil dans une quête toujours plus lointaine pour une meilleure qualité de vie pour eux-mêmes et leurs enfants.

Une situation figée, des logements potentiels ne voyant pas le jour

Les pratiques administratives de la procédure actuelle en matière de PLQ ont pour résultat de limiter la mise sur le marché de nouveaux logements, malgré le fait que le potentiel pour construire existe. Les contraintes normatives de ce type d'urbanisme ne plaisent pas à grand monde. D'un côté, les promoteurs doivent se conformer aux directives très contraignantes de l'Office du logement. De l'autre côté, les habitants qui ne sont pas promoteurs et qui n'ont pas le réflexe d'initier eux-mêmes les procédures, sont consultés trop tard, de sorte que leurs propositions ne peuvent plus, à leur grand regret, être prises en considération.

Associer l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration d'un PLQ

A Genève, on croit gagner du temps en centralisant les décisions sans se concerter comme il se doit avec les personnes concernées. En réalité, cette façon de faire fait perdre davantage de temps que là où les compétences sont restées à un niveau communal.

Le présent projet de loi propose d'associer plus étroitement l'ensemble des parties prenantes (élus, collectivités publiques, habitants et propriétaires concernés) dès le début de la mise au point d'un plan localisé de quartier (PLQ) pour garantir la réalisation des projets et leur adéquation avec la réalité et les besoins des habitants qui doivent être étroitement associés au processus.

S'agissant l'adoption des PLQ, le projet de loi propose de redonner davantage de compétences aux communes en autorisant le Conseil d'Etat à

statuer sur les oppositions et à adopter le PLQ qu'en cas de préavis positif de la commune.

Passer à l'acte, construire et faire de la qualité

La CEAT (communauté d'étude pour l'aménagement du territoire) a beaucoup travaillé sur le sujet. La CEAT relève un aspect essentiel : réunir les acteurs impliqués, les écouter et les impliquer. Les études et les cas concrets le confirment, lorsque les principaux acteurs de l'aménagement local, que sont notamment les communes et les habitants concernés, sont impliqués en amont dans l'élaboration des PLQ et non uniquement lors de phases ultérieures, de bien meilleurs résultats sont obtenus. Pour l'Etat, il s'agit aussi d'admettre que les acteurs locaux de l'aménagement sont autant à même de proposer des projets de qualité que lui. Dans plusieurs quartiers, les habitants concernés ont proposé des PLQ qualitativement supérieurs aux PLQ proposés par l'Etat (aménagements à taille humaine, cohérence territoriale, taux de densité supérieur, qualité des espaces publics).

On ne fait pas le bonheur des habitants en les excluant. C'est en intégrant toutes les parties prenantes concernées par les PLQ que Genève parviendra à désamorcer la judiciarisation de la procédure actuelle.

La nouvelle constitution genevoise que le peuple a adoptée le 14 octobre 2012 a intégré les principes de subsidiarité, la participation de la population (art. 134) et la concertation des communes (art. 135) dans les dispositions générales relatives à l'organisation territoriale. Il s'agit de mettre en place, au niveau local, un processus de concertation, dès le début de la procédure de planification et de décision.

Il nous faut accepter ici comme c'est déjà le cas ailleurs (à Berne ou Zurich par exemple) de partager plus largement la planche à dessin.

Lorsque les visions seront créées et partagées au niveau local, et non pas uniquement imposées par le haut, nous pourrons désamorcer à la source les divergences, avancer réellement plus rapidement en matière d'aménagement du territoire, et construire plus de logements de qualité.

Pour toutes ces raisons, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver bon accueil à ce projet de loi.