

Date de dépôt : 4 avril 2016

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 (LaLAT) (L 1 30) (Zone affectée à de l'équipement public)

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a examiné le PL 11731 lors de ses séances des 11 novembre, 18 novembre, 9 décembre 2015 et 3 février 2016, sous la présidence de M. Christian Dandrès. Les travaux se sont tenus, pour tout ou partie, en présence de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat (DALE), M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint (DALE) Mme Isabel Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme, M. Vassilis Venizelos, chef du service du plan directeur cantonal, attaché à la direction générale de l'Office de l'urbanisme et M. Jean-Charles Pauli, attaché à la direction générale, Office de l'urbanisme. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Raffaele Chiriatti que nous remercions pour la qualité de son travail.

Mémorial

Ce projet de loi a été déposé le 23 septembre 2015. Il a été renvoyé, sans débat, à la Commission d'aménagement du canton, lors de la séance du Grand Conseil du 15 octobre 2015.

Présentation du projet de loi par le département

M. Pauli explique que ce projet de loi, essentiellement technique, vise à compléter le catalogue des zones en comblant une lacune. Il n'y a en effet pas de zone ordinaire affectée à l'équipement public. La raison de cela est qu'une telle catégorie de zone avait été créée le 18 septembre 1987 dans un ancien art. 19 al. 6 LaLAT stipulant que « *le Grand Conseil avait la faculté de déclarer d'utilité public l'acquisition de toute ou partie du terrain compris dans ces zones ou d'instituer à leur égard un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées* ». Cette solution ne donnait pas pleine satisfaction aux communes et peu de zones ont été créées sous ce sens. Les préoccupations de l'époque étaient de créer des zones d'équipements publics en zone à bâtir dans des secteurs qui en étaient insuffisamment pourvues. Dans ce contexte, le Grand Conseil avait des réticences à déclasser un terrain en zone 2 ou 3 et le mettre dans une zone d'équipement public car les conséquences étaient importantes en termes de valeur des terrains. Pour cette raison, la zone de développement affectée à de l'équipement public a été créée.

Un autre problème fut que certaines zones déclassées en zones d'équipement public, n'ont finalement pas été acquises par la commune qui changeant d'avis construisait ailleurs. La conséquence était que les propriétaires, qui se trouvaient maintenant en zone 5 affectée à de l'équipement public, devaient faire face à une perte de valeur de leurs terrains. Cette situation a conduit à l'idée d'une zone de développement affectée à de l'équipement public, pourvue d'un mécanisme permettant au propriétaire de mettre en demeure la commune ou l'Etat d'acheter son terrain. Si cet achat n'avait pas lieu dans un délai donné, les normes de la zone de fond s'appliquaient. M. Pauli précise que ces considérations ont amené le Grand Conseil à créer en 1993 l'art. 30A (zone de développement affectée à de l'équipement public) qui abrogeait cette zone ordinaire d'équipement public.

M. Pauli explique qu'un des inconvénients de cet art.30A est que la zone de développement nécessite un PLQ mais que la pratique développée est qu'un PLQ n'était pas nécessaire pour des équipements publics. Cette pratique a finalement été inscrite à l'art. 2 al. 2 LGZD. Il y a eu aussi des cas où il a été constaté qu'il n'était pas judicieux pour un petit équipement de faire un PLQ et à l'inverse, qu'il n'était pas possible de se dispenser de PLQ dans des secteurs de bois et forêts, ou qui sont soumis à des études d'impact ou aux risques OPAM.

Enfin la nouvelle LAT exige que la disponibilité de nouvelles zones à bâtir créées sur la zone agricole soit garantie sur le plan juridique.

Toutes ces raisons ont amené le Conseil d'Etat à ajouter cette zone ordinaire à la panoplie des instruments à disposition et à la doter des instruments propres à souscrire à l'art. 15, qui fixe comme condition à la création de nouvelles zone à bâtir la garantie de la disponibilité juridique des terrains concernés.

C'est donc le but de ce PL11731 sous la forme d'un art. 19 al. 8 nouveau dont la première phrase reprend exactement la même affectation que les zones affectées à de l'équipement public : « *ce sont des zones qui sont destinées à des constructions autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, de communes, d'établissements ou de fondations de droit public* » ; le texte est identique à celui de l'art. 30A al. 1.

La seconde phrase précise que les normes constructibles dans de telles zones e seront celles de la troisième zone. Les instruments usuels comme l'utilité publique et le droit de préemption au profit de la commune ont été ajoutés. Cette zone permettrait de créer directement une zone à bâtir pour passer directement à l'autorisation de construire, sans avoir à gérer la problématique du PLQ ; c'est le principal avantage. Cette zone est pensée en fonction de terrains agricoles dont on imagine le déclassement pour le situer dans une zone à bâtir spécifiquement liée à de l'équipement public.

Questions des commissaires :

Une commissaire PDC demande s'il y a une définition légale de l'équipement public. Elle demande par exemple si un EMS peut être considéré comme un équipement public.

M. Pauli répond qu'un EMS n'est pas considéré comme un logement donc c'est de l'équipement public. C'est tout sauf le logement, pour autant que ce soit un besoin de l'Etat ou de la commune.

La même commissaire PDC demande si cette référence à l'art. 30a ne doit pas être faite dans ce nouvel art. 19 al. 8.

M. Pauli répond que cela a été repris à l'identique dans le nouvel article.

Un commissaire PLR dit que dans la pratique, un concours supprime le processus du PLQ. Il demande si cet article change quelque chose sur la procédure de concours.

M. Pauli indique qu'en zone de développement, le PLQ est obligatoire et c'est une condition qui permet de déroger à cette obligation. Ici, il n'est plus question de cela ; on fait une zone ordinaire donc cela ne change rien car on ne touche pas à la LGZD.

Concernant les prix et leur limitation, le Président demande ce qui se passe s'il n'y a pas de préemption.

M. Pauli répond qu'il existe de la jurisprudence sur la question de la limitation des prix en zone de développement. Il y a tout de même une spécificité de ces zones d'équipement public car leur valeur de rendement n'est pas évidente. La jurisprudence en force considère que le prix est de 100 francs. Il est clair qu'il y n'y aura pas de contrôle indirect du prix si l'on fait une zone ordinaire.

En termes de prévisibilité, le Président demande s'il serait possible de modifier le texte afin de ne pas être tributaire d'une jurisprudence future.

M. Pauli pense qu'il est toujours possible d'ajouter à cette loi une nouvelle phrase qui reprend ce qui est dit à l'art. 2 al. 1 let. b LGZD ; un renvoi est possible pour que seule la question du PLQ soit clairement exclue.

Un commissaire UDC constate qu'il est fait mention des zones affectées à de l'équipement public. Il demande s'il existe déjà une liste des parcelles qui seront impactées par ce projet de loi. De plus, il souhaite avoir un exemple concret d'un projet qui a été stoppé ou retardé en raison de l'absence d'une telle modification.

Mme Girault cite l'exemple d'un terrain en zone de développement sur fond agricole avec un concours qui permet de connaître la définition du bâtiment. Un PLQ ne serait pas nécessaire dans une telle situation mais cela est obligatoire car on se trouve sur fond agricole. C'est le cas de la gravière à Meyrin où le fait de réaliser un PLQ alors que le bâtiment est déjà défini représente des coûts administratifs et des délais supplémentaire.

Une commissaire PS souhaite savoir ce qui permettra au département de choisir lors de la rédaction d'un projet de loi entre la zone de développement et la zone ordinaire affectée à de l'équipement public.

M. Pauli répond qu'il existe toujours une marge d'opportunité. Ici, il voit la frontière sur la zone antérieure et de fond. En effet, si l'on se trouve sur une zone de fond qui est à bâtir, M. Pauli aurait tendance à recommander de la zone de développement qui permet de mieux gérer la question du propriétaire captif de cette zone. En revanche, si la zone de fond est une zone agricole, on est confronté, avec la nouvelle LAT, à devoir s'assurer que le terrain déclassé sera effectivement construit dans un délai de 15 ans. M. Pauli précise qu'il existe deux dispositions fédérales qui demandent à ce que la disponibilité du terrain soit garantie sur le plan juridique et que des mesures soient prises. Cela dépendra du cas d'espèce mais il voit une différence de traitement selon la zone considérée qui serait à bâtir ou agricole.

Mme Girault suppose que la zone ordinaire d'équipement public remplacera systématiquement la zone de développement. Cette zone ordinaire permet une immédiateté et d'éviter le PLQ. La zone de développement peut être utile dans les cas où il y a des évolutions de projet ou si un projet n'est pas défini.

Une commissaire PS demande s'il existe des zones où la nécessité de créer des équipements publics et la nature du projet exigeraient tout de même un PLQ.

Mme Girault répond par la négative.

Un commissaire PLR annonce que ce projet de loi fera l'objet d'une étude approfondie par le PLR. Le PLQ est un instrument indispensable au développement de Genève mais l'Etat est le premier à souhaiter s'en passer. Cela pose donc des interrogations majeures.

Mme Girault répond que le PLQ est inutile dans le cadre d'un projet d'équipement public qui est totalement défini par une autorisation de construire qui est prête à être déposée. Dans la majorité des cas, ce n'est que pour implanter un bâtiment, or un PLQ est un outil qui sert à dessiner un quartier.

Ce même commissaire PLR comprend que cela donne l'assurance au privé qui souhaite construire un bâtiment à Genève de s'affranchir du PLQ.

Mme Girault rappelle que la loi l'autorise déjà et que cela est justifié dans une telle situation. Le PLQ est un instrument d'organisation urbaine, foncière et financière. Si une telle organisation n'est pas nécessaire, à quoi bon passer par un PLQ.

M. Pauli rappelle que la zone de développement affectée à de l'équipement public est un des cas qui permet de déroger à l'obligation de PLQ (art. 2 al. 2 LGZD).

Un commissaire PLR comprend que si l'on décline en zone ordinaire, il n'y a plus de transfert des droits à bâtir. Il trouve donc que l'on a ici un projet de loi qui ne correspond pas à ce qui semblait être une politique du département en disant que désormais, sur les déclassements, chaque propriétaire obtiendrait le même prix et que les droits à bâtir seraient déplacés en fonction de ce qui est construit. Il se demande alors s'il est exact de dire qu'il n'y a pas de droit à bâtir dès lors que l'on se trouve en zone ordinaire, ce qui entraînera des difficultés pour le transfert des droits à bâtir.

M. Pauli pense qu'il y a une confusion avec la zone de développement 3 dans laquelle il y a des PLQ et à l'intérieur desquels il peut y avoir des terrains réservés à l'équipement public. Dans ce cadre-là, il rappelle que le Grand

Conseil a introduit la possibilité d'opérer des transferts de droits à bâtir. En revanche, lorsque la zone en question est une zone de développement 3 affectée à de l'équipement public, M. Pauli précise qu'il n'y a pas ce mécanisme de transfert de droits à bâtir.

Ce même commissaire PLR rappelle que lorsque l'on a déclassé en zone d'utilité publique comme à l'Etang ou aux Cherpines, les propriétaires ont marqué une forte opposition du fait que les prix varient d'une parcelle à l'autre.

Une commissaire PDC comprend que dans le cas d'un grand déclassement, ce ne sera pas une zone ordinaire mais une zone de développement donc ces problématiques soulevées ne se poseront pas. Elle fait état de son expérience en tant que conseillère administrative : un déclassement en zone ordinaire affectée à de l'équipement public avait été initié et un arrêt du Tribunal administratif avait estimé qu'il n'était pas possible d'affecter de la zone ordinaire. A cause de cela, une année a été perdue dans la procédure par la commune. Il est évident que s'il y avait eu besoin de construire une école dans un grand périmètre de logements, la zone de développement se serait imposée d'elle-même. L'idée ici est de réaliser des petits périmètres en prolongement d'une zone existante.

Un commissaire PLR a eu une compréhension différente car le département avait indiqué lors de la séance précédente que cela était utile dans de grands périmètres à déclasser de zone agricole.

M. Pauli précise que le but de ce projet de loi est d'élargir la palette de ce qui peut être fait pour l'équipement public. En pratique, cela concerne d'avantage des petits périmètres de terrains qui viennent en prolongement, comme l'exemple de Satigny évoqué précédemment par la commissaire PDC. Il est difficile de prévoir à l'avance si cela portera sur des grands ou des petits périmètres

Une commissaire PDC souhaite avoir une définition plus claire des équipements publics.

M. Pauli répond que le Grand Conseil a donné une définition négative à l'art. 30a LaLAT. Il s'agit des « *constructions autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public* ». Cela peut donc être un P+R, le CERN, un dépôt de tram, un EMS, une piscine publique, etc. Etant donné qu'il est difficile de définir cela de manière exhaustive, on donne une définition qui circonscrit toutes les déclinaisons possibles.

Audition de Me François Bellanger

Me Bellanger indique avoir pris connaissance de ce projet de loi avec intérêt et souhaite faire plusieurs remarques. Tout d'abord, il rejoint totalement ce qui est exprimé dans le rapport du Conseil d'Etat lorsqu'il est dit qu'il existe aujourd'hui une lacune dans la loi sur l'aménagement du territoire sur l'existence de zones ordinaires affectées à de l'équipement public. Cette lacune a été palliée à certaines occasions par l'ajout dans des déclassements d'une mention particulière d'affectation à de l'équipement public. Ce système, pratiqué aussi pour d'autres zones, a cependant le désavantage d'être peu transparent et dépourvu de base légale. Il pense que le législateur répond ici à un besoin en insérant dans la LaLAT une véritable zone d'équipement public.

Il rejoint également le Conseil d'Etat sur son analyse à propos de la nécessité d'avoir ce type de zone par rapport à des projets qui, par hypothèse, pourraient se trouver sur une zone de fond agricole. Cependant, il précise qu'il a une réserve d'avantage pratique que légale relativement importante à formuler ; c'est plutôt une réserve en opportunité de gestion du projet qu'en légalité. Par exemple, lorsque l'on conçoit des grands projets d'aménagement (les Cherpines ou Bernex-Est), un déclassé est fait pour l'ensemble d'un périmètre. Le nouveau quartier ainsi créé doit avoir divers équipements publics. La pratique faisait que l'on créait une seule zone dans laquelle on peut avoir des périmètres qui sont affectés à de l'équipement public et cela permettait de répartir équitablement les droits à bâtir. Le fait que tous les propriétaires peuvent recevoir les mêmes droits à l'intérieur de la zone, évite ainsi des oppositions et des problèmes par rapport à l'aménagement du secteur. Le fait de créer une zone spécifique et de vouloir l'utiliser potentiellement dans ce type de périmètre risque de créer une situation dans laquelle on aura quelques éléments voués à des équipements publics et avec lesquels il ne pourra plus y avoir cette péréquation. Cela sera alors problématique dans la gestion car le propriétaire qui héritera par exemple de l'école aura probablement envie de faire opposition. Me Bellanger estime qu'il y a une pesée des intérêts à effectuer au niveau du Grand Conseil. Dans les grands périmètres, il est préférable de créer une grande zone avec des secteurs qui sont voués à de l'équipement public puis de les inclure dans un PLQ qui couvre toute ou partie du périmètre, plutôt que de faire usage de cette zone spécifique. A la lecture du projet, il conçoit que cela concerne d'avantage des secteurs très ponctuels avec un équipement à réaliser qui est connu.

Enfin, concernant la déclaration d'utilité publique prévue par le projet, Me Bellanger pense qu'il s'agit là d'un outil intéressant et comprend la justification donnée par le Conseil d'Etat dans son rapport. Mais il n'est pas certain que cet outil soit absolument nécessaire. En effet, lorsque l'on a une

zone spécifique faite pour de l'équipement public et que l'on décide de déclasser un périmètre pour y faire une école par exemple, on est forcément déjà dans l'utilité publique, idem pour les routes où il y a d'office une déclaration d'utilité publique. Si le Grand Conseil considère qu'à un endroit il y a un besoin pour réaliser un équipement public, d'une certaine manière, l'utilité publique va de soi.

En conclusion, Me Bellanger estime, avec la réserve qu'il a formulée, que c'est un projet intéressant à soutenir.

Question des commissaires

Un commissaire PLR, s'agissant du déclassement en zone ordinaire pour des zones d'équipement public, dit qu'il faudra encore en démontrer l'utilité. Il rappelle que Me Bellanger a dit que cela pouvait être un obstacle dans les grands périmètres. Il pense que la question qui se pose pour les propriétaires est de savoir si cette clause d'utilité publique est bornée, c'est-à-dire si, après avoir décidé qu'une zone est d'une utilité publique, l'Etat ne pourrait pas y mettre autre chose. Il se demande alors s'il existe dans l'ensemble de la législation un lien suffisant entre la proposition d'art. 19 al. 8 et la législation générale afin de ne pas se retrouver face à une incertitude majeure quant à l'utilité publique. Le même commissaire souhaite des explications à propos de la nécessité de créer une zone ordinaire pour la zone agricole. Connaissant la jurisprudence à ce sujet, il estime qu'il y a tout de même quelques problèmes d'égalité de traitement puisque l'Etat oblige les privés à réaliser des PLQ alors que lui-même n'y serait pas astreint.

Me Bellanger comprend l'interrogation sur l'utilité publique. Il pense toutefois que la procédure qui est prévue par la loi sur l'expropriation permet de lever cette inquiétude. Il rappelle que dans la procédure de la loi sur l'expropriation, deux étapes sont nécessaires afin de pouvoir exproprier : il faut tout d'abord une déclaration d'utilité publique puis un arrêté du Conseil d'Etat qui décrète l'expropriation. Cet arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de Justice, avec en parallèle une procédure de demande d'indemnisation devant le Tribunal administratif de première instance puis auprès de la Chambre administrative de la Cour de Justice. Il y a alors deux voies judiciaires avec des objectifs différents. Dans chaque situation de ce type, le Conseil d'Etat, dans son arrêté d'expropriation, doit justifier le recours à l'expropriation et mettre en évidence le projet en cause qui justifie l'expropriation par rapport à l'utilité publique. Il ne serait pas possible par exemple au Conseil d'Etat d'utiliser avec succès la procédure d'expropriation en invoquant l'utilité publique de l'art. 19 al. 8, dans le cas où

car il ne voudrait plus faire une école mais trois immeubles de logements. Une telle manière de faire ne serait pas acceptée par la Chambre administrative de la Cour de Justice. Concernant la seconde question, Me Bellanger répond qu'il serait alors dommage que le seul objectif soit d'utiliser la zone pour se défaire de l'obligation du PLQ. Cependant, ce n'est pas sa compréhension du projet de loi. Concernant la réserve qu'il avait formulée, cet instrument est utile lorsque l'on va identifier à l'intérieur d'une zone, un secteur où l'on va faire un grand équipement public. Par contre, il est plus réservé par rapport à un grand périmètre en zone agricole déclassé entièrement en zone de développement 3 par exemple, à l'intérieur duquel on aura, comme un patchwork de terrains en zone ordinaire affectée à de l'équipement public. Il y aura alors un problème dans ce genre de situation car il y aura un traitement différent entre les propriétaires. Cependant, il n'est pas certain qu'il y ait là une inégalité de traitement qui ouvre un droit potentiel en cas de contentieux mais cela ouvre la voie à une contestation importante. Dans ce type de situation, il faudra revenir à la méthode actuelle et intégrer les équipements publics dans les PLQ. La réforme des PLQ permet d'avoir une grande flexibilité dans la gestion des périmètres.

Un commissaire Vert relève qu'il y a une lacune dans la LaLAT concernant la zone ordinaire mais il estime que l'art. 30a LaLAT est une base légale suffisante pour les zones affectées à de l'équipement public qui ont été créées depuis l'insertion de cet article. En effet, il n'y a eu aucune contestation par rapport à ces zones. Il ne comprend alors pas pour quelles raisons il est nécessaire d'étendre la zone affectée à de l'équipement public à la zone ordinaire.

Me Bellanger comprend cette remarque. Il répond que l'on a fait jusqu'à présent quasiment que de la création de zones de développement mais cela ne signifie pas que l'on ne fera que ça à l'avenir. Cela ne signifie pas non plus que l'on ait besoin avec l'évolution du paysage urbain d'avoir en zone ordinaire une zone affectée à de l'équipement public. Il trouve qu'il est curieux de ne pas trouver dans cet art. 19 LaLAT qui liste tous les types de zones une zone qui serait affectée à de l'équipement public. Il rappelle que l'on a pallié à cette lacune en ajoutant dans les projets une mention d'affectation à de l'équipement public mais il ne pense pas ce que soit un mode idéal car il est dépourvu de légalité et l'on crée une zone ad hoc par une sorte d'artifice législatif.

Le même commissaire Vert constate qu'il n'y a pas eu de création de zone affectée à de l'équipement public en zone ordinaire depuis longtemps.

Me Bellanger répond qu'il n'y a pas d'exemple car la zone n'existait pas et il n'était pas possible de faire une zone ordinaire affectée à de l'équipement public. Il n'a pas fait de recherches sur ces zones mais il pense qu'il a dû y

avoir des zones ordinaires avec une mention d'affectation à de l'équipement public.

M. Pauli rappelle qu'en 1987, le Grand Conseil a créé une zone d'équipement public ordinaire qui a duré jusqu'en 1993, suite à des problèmes dans l'usage de cette zone. Cela a amené le Grand Conseil à faire une réflexion qui a débouché sur la création de l'actuel art. 30A LaLAT avec les zones de développement affectées à de l'équipement public. Pendant une période de six ans, plusieurs zones ordinaires d'équipement public ont été créées (comme par exemple à Champ-Dollon).

Par ailleurs, M. Pauli relève que Me Bellanger a dit qu'il allait de soi qu'une zone affectée à de l'équipement public soit dotée d'une clause d'utilité publique générale. A l'art. 30A al. 4 actuel, une clause stipule que pour les zones de développement affectées à de l'équipement public, le Grand Conseil « *peut en outre déclarer d'utilité publique* ». M. Pauli comprend alors qu'il faut une seconde loi qui donne l'utilité publique, comme par exemple à Meyrin où dix ans après, le Grand Conseil a dû se prononcer une seconde fois avec une loi ad hoc. M. Pauli demande alors si Me Bellanger considère que l'art. 30A al. 4 sur la zone de développement affectée à de l'équipement public qui pose cette faculté devra être remis en question.

Me Bellanger répond que ce ne sera pas forcément le cas car selon sa lecture de l'art. 30A al. 4, cette faculté donnée au Grand Conseil peut être exercée au moment du déclassement puisque rien dans cette disposition n'exige un décalage dans le temps.

Une commissaire UDC constate que la zone aéroportuaire est mentionnée à l'art. 19 al. 6 mais elle dit que l'aéroport est un équipement public. Elle se demande alors de quelle manière Me Bellanger situerait l'aéroport par rapport au nouvel art. 19 al. 8.

Me Bellanger pense que cette remarque peut aussi s'étendre à l'al. 5 concernant la zone ferroviaire. Il est vrai que l'on pourrait avoir une notion d'équipement public au sens large mais le législateur a probablement voulu ségréger certaines zones où des législations spécifiques s'appliquent. Les spécificités de ces zones justifient un traitement différencié. Au-delà de cela, si l'on voulait considérer l'aspect « aéroport » comme un équipement public dans son intégralité, il ne sait pas de quelle manière il faudrait traiter l'aspect de « galerie marchande » par exemple.

Cette même commissaire UDC se demande ce qu'il en serait des éléments qui pourraient affecter les territoires annexes de l'aéroport. Par exemple, en raison de l'impact de l'aéroport, certaines zones deviendraient nécessairement affectées à des autres types d'activités que celles qui sont prévues aujourd'hui.

Me Bellanger répond que cette question est déjà traitée par la législation mais cette question va au-delà de la définition de la zone qui délimite la zone aéroportuaire. Il y a toute la problématique des bruits générés par l'aéroport et ce domaine est entièrement réglé par le droit fédéral. Il est vrai que la conséquence de cette réglementation fédérale et l'exploitation de l'aéroport font que certains terrains deviennent impropres à la construction de logements et devront à terme être affectés à des zones qui ont des degrés de sensibilité au bruit supérieurs à ceux des zones de logements.

Concernant la répartition des droits à bâtir, une commissaire PS indique qu'actuellement, lors du déclassement d'un grand périmètre, on retrouve plusieurs zones dans le cadre d'une même loi. Elle n'a pas compris en quoi le fait que cette zone d'équipement public soit de développement ou ordinaire change la répartition des droits à bâtir. Elle imagine que cela est dû à l'obligation de faire un PLQ en zone de développement. Par ailleurs, elle se souvient qu'il est possible de faire un PLQ en zone ordinaire donc elle pense qu'il est possible d'inclure de la zone ordinaire dans un PLQ plus large.

Par rapport à la première question, Me Bellanger confirme cette réalité et cite pour cela l'exemple des Cherpines où l'on a une zone industrielle et artisanale à côté d'une zone de développement 3 affectée principalement au logement. Etant donné que l'on construit un nouveau quartier, il faut réaliser une école, des équipements socio-culturels, etc. Le fait de faire un seul périmètre permet de traiter tous les agriculteurs du secteur de la même manière en leur donnant les mêmes droits à bâtir ; chacun reçoit sa part de droits et il n'y a pas de mécontents par rapport à la situation d'une infrastructure comme une école.

Concernant la seconde question, Me Bellanger indique qu'il est possible d'envisager un PLQ en zone ordinaire car cela est prévu par la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) mais il ne pense pas que cette loi permette de faire un PLQ en zone d'équipement public. Accessoirement, il pense que les propriétaires en zone ordinaire seraient ravis de faire l'économie de deux ans et demi de procédure ; il n'est pas certain qu'il y ait un très grand intérêt à avoir un PLQ en zone ordinaire.

Par rapport à cette possibilité de faire un PLQ, M. Pauli ajoute que ce projet de loi propose d'ajouter un alinéa à l'art. 19. La LExt dit à son art. 1 al. 1 qu' « en vue d'assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires, le Conseil d'Etat peut, au fur et à mesure des besoins, adopter, modifier ou abroger des plans localisés de quartier ». Il est alors tout à fait possible de faire un PLQ sur une zone d'équipement public à titre facultatif comme pour les autres

zones. D'ailleurs, dans le contenu du PLQ de la zone ordinaire, des terrains peuvent être réservés aux équipements publics.

Par ailleurs, M. Pauli ajoute que lorsque l'on est sur une zone de fond agricole, l'autre intérêt de créer une zone de développement affectée à de l'équipement public ou une zone ordinaire peut être un intérêt financier pour la commune car ces zones coûtent moins cher. Une fois que l'on a déclassé dans une zone ordinaire ou de développement, la valeur du terrain est plus élevée. Il y a une pesée des intérêts à faire. De plus, avec la réforme du PLQ, M. Pauli précise que la possibilité a été introduite, dans les zones de développement 3 ou 4, pour les espaces réservés aux équipements publics, de demander la cession gratuite des terrains en contre partie du report de droit à bâtir.

Me Bellanger pense que l'instrument est utile et l'attention doit être portée à l'usage. Dans la création d'une petite zone au milieu d'une autre grande zone, il est évident que l'on crée une insatisfaction pour les propriétaires touchés qui risque de générer des contentieux. De toute manière, une zone ne peut être créée que par le Grand Conseil. En revanche, le fait d'intégrer cela dans un grand périmètre avec des reports de droit à bâtir permet de satisfaire tout le monde et éviter d'éventuels litiges.

Une commissaire UDC cherche des cas dans lesquels ce nouvel article serait applicable car elle n'arrive toujours pas à voir la raison d'être de ce nouvel article.

Mme Girault dit que l'on a un certain nombre de cas pratiques où l'on a un bâtiment à construire pour lequel il y a eu un concours, etc. et dans ce cas, ce zonage est approprié car la zone de développement d'équipement public est beaucoup plus contraignante alors que l'on aurait que l'on aurait un résultat beaucoup plus immédiat avec une zone ordinaire d'équipement public. On ne vise pas le cas où l'on serait au milieu d'un quartier mais le cas où l'on a un bâtiment à implanter et pour lequel un zonage adéquat est nécessaire.

Me Bellange confirme cette analyse. Il pense que dans ce cadre-là, il y a une lacune à l'art. 19 et le Grand Conseil, par cet ajout, se dote d'un outil qui sera utile dans certains cas ponctuels.

Audition de MM. Thierry Apothéloz, président et Philippe Aegerter, juriste et membre de la direction générale de l'Association des communes genevoises

M. Apothéloz remercie la commission d'avoir associé l'ACG à l'étude de ce projet de loi. Il souligne l'importance pour l'ACG de pouvoir s'exprimer sur les projets de loi qui touchent les communes, comme c'est le cas ici.

M. Apothéloz dit qu'il s'agit ici d'un projet de loi technique car il correspond à une modification de la loi résultant d'une décision de justice. Il indique que le comité de l'ACG réunit lundi dernier a rendu à l'unanimité un préavis favorable à ce projet de loi.

M. Apothéloz met l'accent sur le fait que ce projet de loi tend à adapter le droit cantonal au droit supérieur en prévoyant d'assortir automatiquement les zones affectées à de l'équipement public d'une clause d'utilité publique qui est aujourd'hui facultative et soumise au vote du Grand Conseil. M. Apothéloz constate également que ce projet de loi corrige une lacune dans la loi actuelle. Les communes genevoises sont favorables à la création d'une zone à bâtir ordinaire affectée à de l'équipement public, dans la mesure où la délivrance d'une autorisation de construire ne serait pas obligatoirement subordonnée à l'établissement d'un PLQ. Enfin, M. Apothéloz relève que ce projet de loi consacre un droit de préemption pour le canton et les communes. Il rappelle que ce droit n'était pas reconnu pour les communes avant 1993, ce qui avait nécessité une intervention auprès du Conseil d'Etat pour revoir la rédaction de l'ancienne LaLAT et prévoir ce droit.

Une commissaire UDC demande si M. Apothéloz a des exemples de cas où ce nouvel article aurait été véritablement nécessaire. En effet, aujourd'hui il est déjà possible d'ajouter la mention de zone affectée à de l'équipement public dans le cadre d'un PLQ.

M. Apothéloz a compris que ce projet répondait à une nécessité de la justice. Lorsque ce point a été traité à l'ordre du jour du comité de l'ACG, aucun membre n'a évoqué d'exemple précis. En revanche, il a été satisfait de constater que le droit de préemption était ouvert tant au canton qu'aux communes. Partant de cela, toutes les craintes par rapport à ce projet de loi ont été évacuées.

Débat final

Un commissaire Vert estime que cette modification de la loi est la bienvenue car elle facilite la construction des équipements publics.

Une commissaire UDC se demande de quelle manière il est possible de définir cette notion d'équipement public. En effet, cette zone permet ensuite l'expropriation pour cause d'utilité publique et on permet aussi le droit de préemption. Même si l'on facilite la création, on donne les moyens à l'Etat de mener une politique qui va à l'encontre de la propriété privée. Dans cette situation, elle pense que l'UDC ne pourra pas voter ce projet de loi.

M. Venizelos rappelle qu'une des raisons qui a mené le département à proposer cette modification de la LaLAT est que la révision de la LAT a

rappelé différentes jurisprudences qui expliquent qu'une zone de développement sur fonds agricole ne crée pas de zone à bâtir. Par conséquent, un équipement en emprise sur la zone agricole, comme par exemple celui de la Gravière, nécessiterait formellement l'adoption d'un PLQ. Il semblait alors opportun et important aux yeux du département de proposer cette modification législative qui permet dans certains cas de s'affranchir de la nécessité d'élaborer un PLQ. M. Venizelos ajoute qu'une directive sur le dimensionnement de la zone à bâtir accompagne les dispositions fédérales. Cette dernière est une interprétation de l'art. 15 LAT qui permet de définir les besoins en zones à bâtir pour les cantons pour les quinze prochaines années. En application de cette directive, le canton de Genève souffre d'un biais méthodologique car il n'y a pas de zone spécifique destinée à l'équipement public. L'ensemble des secteurs qui sont occupés par les équipements publics sont considérés comme des potentiels de développement susceptibles d'accueillir des logements ou des activités. M. Venizelos dit qu'en application de cette directive, le canton de Genève se voit attribué un certain quota qui est en deçà de la réalité. Il précise qu'il y a des pistes techniques pour régler le problème, toutefois la Confédération suggère de régler parallèlement pour les cas à venir le problème à travers une modification de la loi.

S'agissant de la motivation qui tient à s'affranchir du PLQ, un commissaire PLR remercie le département d'aller dans le sens du PLR et de penser que la zone ordinaire est le meilleur moyen d'avancer plus rapidement.

Un commissaire MCG constate que l'art. 19 al. 8 prévoit que *« l'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique »*. Il comprend de cette lecture que si l'article est adopté, cela ouvre la voie à l'expropriation.

M. Pauli précise que cet article est plutôt concentré sur la zone agricole car c'est là où l'on envisage le plus de créer ce type de zone. L'utilité publique permet l'expropriation mais remplit en même temps une des conditions qui est fixée pour pouvoir créer une zone à bâtir en lieu et place d'une zone agricole. L'art. 15 al. 1 let. d LAT fixe comme condition pour pouvoir créer une nouvelle zone à bâtir en lieu et place d'une zone agricole que la disponibilité juridique du terrain soit garantie. Pour cela, le département considère que du moment où l'on crée cette zone d'équipement public, on ajoute une clause d'utilité publique afin que le jour où l'on souhaite déclasser des terrains en zone agricole, un propriétaire ne puisse pas valablement s'y opposer. M. Pauli précise que sans cela, le propriétaire pourrait s'opposer et faire échec à la création de cette zone car la disponibilité juridique n'est pas garantie.

Un commissaire MCG constate que tout est ciblé sur les biens fonds et sur les immeubles. Il relève que ce droit est octroyé à l'Etat et aux communes mais

il n'est pas clairement indiqué que cela est ciblé sur la zone agricole. Par ailleurs, il demande si cette modification législative est obligatoire par rapport au droit fédéral.

M. Venizelos dit qu'il n'y a pas d'obligation imposée par le droit fédéral mais en application des nouvelles directives qui découlent de la révision de la LAT, cela pose un certain nombre de problèmes qui font que la Confédération reconnaît au canton de Genève le droit d'étendre sa zone à bâtir de 262 hectares dans les quinze prochaines années alors que ce chiffre pourrait en réalité être plus élevée si ce biais méthodologique venait à être inséré. Par ailleurs, M. Venizelos indique que l'objectif de cette modification de la loi n'est pas de s'affranchir d'un PLQ mais de profiter de cette zone ordinaire afin de réaliser certains projets dans les meilleures conditions. Dans le cas de la Gravière évoqué précédemment, la zone ordinaire semble être le moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs visés.

M. Pauli ajoute que rien dans l'art. 19 al. 8 ne limite l'usage de cette catégorie de zone uniquement à la zone agricole. On définit l'affectation des terrains qui caractérisent une catégorie de zone sans dire quelle en sera l'utilité. Le fait de créer cette catégorie de zone dans la LaLAT ne permettra pas d'en réaliser une à un endroit précis puisque pour cela, le département devra faire un projet de loi de modification de zone sur lequel la commission aura à se proposer. M. Pauli dit qu'une telle zone est proposée car il y a un besoin. Or, si le Conseil d'Etat décide de proposer une zone ordinaire d'équipement public en lieu et place d'une zone à bâtir 2 ou 3 et qu'il ne maîtrise pas les terrains privés, il y aura des problèmes d'expropriation matérielle notamment. L'Etat va ensuite devoir payer l'expropriation matérielle sans pouvoir autant utiliser le terrain. M. Pauli pense qu'il ne faut pas confondre les cas d'utilisation ponctuelle et la catégorie de zone qui est mise dans la LaLAT. Si l'on juge que cela n'est pas opportun à tel ou tel endroit, la modification de zone ne sera simplement pas votée. On ne se trouve ici qu'au stade de la définition d'une catégorie de zone.

Un commissaire MCG dit que la politique du logement proposée par le Conseil d'Etat dans ce projet de loi place la commission face à deux alternatives. Soit on glisse vers une économie immobilière étatisée, soit on laisse encore une sphère à la propriété privée. Il considère que l'on va ici de plus en plus vers une emprise de l'Etat sur la planification immobilière et foncière.

Le Président précise que ce projet de loi concerne les zones affectées à de l'équipement public.

Le même commissaire MCG dit que ces zones font aussi partie de cette politique du logement qui est de fournir des instruments pour pouvoir construire notamment en zone de développement des logements. Considérant qu'il y a aujourd'hui environ 1,3 millions de mètres carrés déjà déclassés, il ne pense pas qu'il faille encore donner des instruments à l'Etat afin d'appuyer ces modifications de zones.

M. Venizelos rappelle que l'on est ici face à une spécificité genevoise. La plupart des cantons ont une zone à bâtir affectée aux équipements publics, ce qui n'est pas le cas du canton de Genève. Ce dernier, lorsqu'il est en emprise sur la zone agricole, doit passer par une modification de zone et un PLQ, sans quoi, il ne s'agit pas d'une zone à bâtir au sens du droit fédéral. Le département veut régler cette problématique et introduire dans la loi cantonale un dispositif qui permette d'être en phase avec les dispositions fédérales. Il n'y a aucune volonté du département de s'appuyer sur cette modification de la LaLAT en zone 2 ou 3 par exemple. Si tel devait être le cas, cela passerait par une décision du Conseil d'Etat et de la commission.

Un commissaire Vert pense que vu les prises de position, ce projet de loi est mal parti. Concernant le recours à l'utilité publique sur toutes les zones réservées à de l'équipement public, on pourrait se contenter de retirer l'utilité publique de ce nouvel alinéa pour simplement la proposer ou non en fonction des projets de loi qui créeront ces zones. Ensuite, il propose de conserver le droit de préemption et il propose un amendement qui consiste à ne retirer que la phrase de l'al. 8 qui dit que « *l'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933* ».

D'un point de vue juridique, M. Pauli dit que l'on peut accepter un tel amendement dans le sens où il sera possible d'insérer cette clause d'utilité publique dans les projets qui créent une zone affectée à de l'équipement public, notamment lorsque l'on aura à faire à une zone agricole. Sans cela, on ne sera pas conforme à l'art. 15 LAT. Pour ce qui est des rares cas de zone ordinaire ou de zone déjà à bâtir, il imagine que cela peut être fait ponctuellement.

Procédure de vote

Premier débat : Vote d'entrée en matière

Pour : 9 (3 S, 1 EAG, 1 PDC, 1 Ve, 3 PLR)

Contre : --

Abstentions : 6 (1 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

L'entrée en matière est acceptée.

Deuxième débat : Le Président procède au vote article par article.

Titre et préambule

Projet de loi (11731) modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Zone affectée à de l'équipement public)

Pas d'opposition – ADOPTÉ

art. 1 **Modifications**

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

Pas d'opposition – ADOPTÉ

art. 19, al. 8 (nouveau)

Zone affectée à de l'équipement public

⁸ *Les zones affectées à de l'équipement public sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3e zone. L'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi.*

Un commissaire Vert propose d'amender l'art. 19 al. 8 (nouveau), en supprimant la phrase suivante : « *L'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933* ».

Le président soumet cette **proposition d'amendement** au vote :

Pour : 8 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)

Contre : 2 (2 S)

Abstentions : 5 (1 EAG, 1 S, 3 MCG)

La proposition d'amendement est **acceptée**.

art. 2 (Entrée en vigueur)

Pas d'opposition – ADOPTÉ

Troisième débat: Vote du PL11731 tel qu'amendé en 2^e débat.

Pour :	7 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)
Contre :	--
Abstentions :	8 (1 EAG, 2 S, 2 UDC, 3 MCG)

Le PL 11731 est adopté.

La Commission propose la catégorie de débat III (Extraits).

Au bénéfice de ces explications, la Commission d'aménagement, vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (11731)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (*Zone affectée à de l'équipement public*)

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. 19, al. 8 (nouveau)

Zone affectée à de l'équipement public

⁸ Les zones affectées à de l'équipement public sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

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