

Date de dépôt : 26 novembre 2019

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M. Patrick Dimier modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05) (*Protégeons l'essence de la propriété privée*)

Rapport de M^{me} Claude Bocquet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement a traité le PL 12517 lors des séances des 2 et 16 septembre ainsi que des 7 et 28 octobre 2019, sous la présidence de M. Cyril Aellen.

M^{me} Camille Zen-Ruffinen et M. Emile Branca, procès-verbalistes, sont ici remerciés pour la qualité de leur travail.

Les travaux ont été suivis, en tout ou partie, par M. Carlo Panico, directeur DAJ, M^{me} Marie-Hélène Koch-Binder, directrice – direction administrative et juridique, M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique, M. Frédéric Schmidt, juriste, M. Francesco Perrella, directeur – direction immobilière, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint, M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice générale.

Séance du 2 septembre 2019 – Présentation du projet de loi par M. Patrick Dimier, auteur

M. Dimier est surpris de voir que ce PL se retrouve devant cette commission. Pour lui, c'est une question qui s'adresse à la commission du territoire. Il relève que le sujet ici est une atteinte à la propriété privée et à la PPE. Il défend le PL devant cette commission, mais il pense plus adéquate la première attribution, soit l'attribution au DALE, donc le territoire. Il vise quelque chose qui n'a pas grand-chose à voir avec le logement, mais plutôt

avec la propriété et la garantie générale de la propriété. Il ajoute que cette situation touche une de ses amies proches qui l'a autorisé à expliquer le cas.

Il explique que cette personne avait une clôture de propriété ; elle a construit un garage et enlevé des thuyas, ce que tout le monde demande, sauf le département. Il continue en expliquant qu'elle a remplacé le système de clôture de sa propriété par un autre, sans penser qu'il fallait faire une demande. Le département lui a dit qu'il fallait déposer une demande, ce qu'elle a fait. Il indique que la disposition d'origine dit que le département peut s'opposer. Il relève que cette formulation avec le « peut » exprime que c'est une exception. Or, il s'avère, renseignements pris et un recours plus loin, que ce n'est pas une exception pour le département, mais une règle. Il déclare que le département s'oppose systématiquement à ce que les personnes mettent une clôture, en l'espèce une palissade en bois. Il explique que quand la propriété privée, garantie fédérale, est restreinte, il doit y avoir un exposé des motifs et une justification d'un intérêt prépondérant. Il explique que, dans ce cas, l'intérêt public ne peut pas être donné, car c'est un chemin monovoie qui donne accès à une parcelle issue d'un partage de parcelle et qui fait que ce chemin a dû être créé pour permettre l'accès à la parcelle du fond. Comme c'est un chemin privé, seuls la personne détenant la parcelle du fond et ses invités peuvent utiliser ce chemin privé. Il indique que l'intérêt public ne peut, dans ce cas, pas être donné. Il ajoute que si l'intérêt public est de faire du voyeurisme dans la propriété des gens, alors une deuxième atteinte est portée à la vie privée des gens. Il concède qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles l'intérêt public peut être prépondérant (par exemple une palissade portant atteinte à la vue sur le lac), mais se permettre de porter atteinte à la propriété privée, il trouve que cela ne peut pas être fait, car c'est garanti par la Constitution fédérale. Il invite tout le monde à relire l'art. 2 al. 2 de la Constitution (ci-après : Cst.) dont la genèse est de dire que les services et les administrations sont au service des administrés et non pas l'inverse.

Un député EAG relève qu'il y a deux manières d'aborder le problème. Si la pratique ne correspond pas à la loi, il propose d'adapter la loi à la pratique ou inversement. Il a l'impression qu'en réalité, pour pouvoir construire un mur, il faut justifier des nuisances sonores que seul un mur peut éviter. Il relève que la volonté du législateur était d'éviter la prolifération de murs, ce qui donne un effet de cloisonnement. Il pense qu'il faut éviter les murs aussi pour la petite vie sauvage (hérissons, mulots, souris, ... qui prolifèrent dans les jardins). Il se demande quel est l'intérêt de construire des murs entre les maisons, car pour l'instant il n'y en a pas et la population se porte assez bien.

M. Dimier demande que la différence soit faite entre un mur et une palissade. Il explique que la palissade n'est pas là pour supprimer les nuisances sonores, mais les visuelles. Toutes les personnes abordées ont relevé la même situation. Il explique que la question ne se pose pas entre deux voisins de propriété, car les gens n'ont pas d'intérêt à poser une palissade. Mais ici c'est un chemin et c'est clairement une nuisance, donc cela provoque un bruit (les voitures qui vont et viennent). Il relève que c'est peut-être une confrontation à la notion de vie privée. Il se demande si c'est naturel que le voisin qui passe ait une vue directe sur ce qui se passe dans le jardin de l'autre. Il pense que la loi est formulée très précisément pour contourner la garantie fédérale, car il ne peut pas être mis dans la loi un refus systématique, ce serait empiéter sur la garantie fédérale.

Une députée PLR revient sur le refus systématique du département concernant la réalisation de murs. Elle demande si cela concerne uniquement les murs en béton ou toute forme de murs.

M. Dimier rappelle avoir rencontré plusieurs professionnels. Il répond que le département s'oppose à toute forme de clôture, que ce soit de la palissade ou du mur. Il remarque que la première partie de la phrase « Sous réserve des murs de soutènement et des murets de 80 cm de hauteur au maximum » n'a pas été modifiée, car souvent il y a un muret qui fait 60 cm surplombé d'un grillage. Dans le cas en l'espèce, c'est un muret de 60 cm surplombé d'une palissade. Ce qui l'a choqué, c'est que le département se paie le luxe de dire qu'il veut qu'il y ait des thuyas, alors que la plantation à éviter ce sont les thuyas. Il trouve qu'il y a un illogisme et une volonté politique de voyeurisme qu'il veut abolir.

La députée PLR revient sur la question des murs végétaux.

M. Dimier explique que cela dépend du mur. Si la base est de 60 cm surplombée de thuyas, ce serait accepté.

La députée PLR demande quels sont les motifs donnés par le département.

M. Dimier explique que le département ne donne pas de motifs, il dit simplement que c'est sa politique. Il souligne que c'est ce qu'il trouve choquant. Il demande comment opposer un intérêt public prépondérant à l'intérêt de la vie privée, dans un chemin qui ne fait rien d'autre que faire passer des voitures de la route à la propriété. Il ne voit pas où il peut y avoir un intérêt public prépondérant. Il souligne que l'intérêt privé est prépondérant, soit de pouvoir avoir sa vie privée sur sa parcelle en plus d'être mis à l'abri des nuisances des voitures.

Une députée Ve rejoint le député EAG et demande si l'intérêt prépondérant de la population ne serait pas de protéger la biodiversité et sa richesse dans tous les cas possibles. Elle demande s'il ne serait pas plus intéressant de faire des concessions sur des formats de palissades ou murs qui pourraient être remplacés par des murs végétalisés qui protégeraient la vie privée. Elle demande s'il n'y a pas d'autres solutions que de construire des murs pour protéger des nuisances sonores et visuelles.

M. Dimier explique que tout a été tenté pour demander au département de venir sur place pour trouver une solution. Sur la biodiversité, sur la situation en question, il explique qu'il y a une famille d'écureuils, trois hérissons qui viennent quotidiennement dans le jardin, donc ce n'est pas le bon argument, ce d'autant plus qu'un passage est prévu, dans le mur, pour que les animaux puissent passer. Il demande comment faire pour lutter contre une politique systématique. Il affirme qu'il n'y a rien de pire. Il déclare que tout a été fait pour que le département vienne constater la situation dérangeante. Ce qui le contrarie, c'est que c'est une vision systématique, alors qu'il y a une nuisance et que dans ces cas-là c'est l'intérêt privé qui doit primer.

Un député Ve tient à souligner que M. Dimier considère le bruit des voitures comme une nuisance. Il pense qu'il est important d'écouter le département. Il se demande si le fait de tout normer est la bonne solution. Il reconnaît qu'une route peut être quelque chose de gênant, qu'on soit dans une villa ou un immeuble, et il est normal que les personnes cherchent à s'en protéger. Il entend bien l'intention et la légitimité du souhait de pouvoir se protéger des nuisances sonores et visuelles. Il relève qu'il n'y a nulle part l'intention du département sur le texte (par exemple les restrictions sur les types de clôtures possibles dans un champ par rapport à la circulation de la grande faune où le département a répondu que les cerfs, les chevreuils et les sangliers doivent pouvoir transiter). Il demande s'il y a quelque part une intention du département.

M. Dimier explique que ce qui l'a mis en alerte, c'est que, dans une écriture judiciaire, le département a clairement dit que c'est une opposition systématique, ce qui est manifestement une infraction avec l'esprit du texte qui dit que le département « peut ». C'est pour cette raison que la modification qu'il propose amène la souplesse nécessaire. Il souligne qu'il vaut mieux avoir des charmilles que des murs en pierres sèches, car même si ces murs permettent une grande biodiversité, il vaut mieux des charmilles que des murs, au même titre que dans certaines situations, il vaut mieux avoir des murs (notamment s'il y a des enfants) que rien, et dans d'autres situations il y a un intérêt à garder les espaces très ouverts. Il y a plein d'exemples, même dans des endroits denses en population, où entre de grands immeubles, il n'y a rien, on se contente de

clôturer une bordure pour que la circulation soit facilitée. Pour lui, que le département s'arroge le droit de systématiquement s'opposer, alors que ce n'est pas ce que dit la loi, il pense qu'il est du devoir de la commission de dire dans quelles conditions et dans quelles situations le département peut s'opposer. Il explique que sa formulation permet de limiter les exceptions. Il dit qu'en mettant dans la loi l'obligation pour le département de mentionner les justes motifs, cela empêchera une opposition systématique.

Le député Ve déclare être satisfait de la réponse.

Un député PDC comprend la réaction. Il demande où habite la personne. Il relève que dans les zones villas, qui se bétonnent beaucoup, les communes concernées souffrent de cette problématique. Il se demande de manière générale, si les communes n'ont pas avantage à interdire ces murs étanches entre villas, car pour l'environnement, notamment la petite faune, cela pose un problème. Il se demande si la commune en question a des directives pour limiter les murs d'enceinte dans ces villas.

M. Dimier précise que, dans le cas d'espèce, toutes les commissions consultées (communes, sites, pompiers,...) ont donné un préavis positif principalement parce que c'est un chemin. Il souligne un autre problème : le département exige d'avoir tous les préavis. Donc, tous les préavis sont positifs et le département, parce que c'est sa politique, refuse. Donc, même avec tous les préavis positifs, le département s'oppose. Il trouve que c'est un illogisme du système de fonctionnement, ça ne marche pas. Il déclare que le député PDC a raison sur le fait qu'il y a des communes où il y a un trop fort cloisonnement. Donc quand vous êtes sur des chemins avec du bruit (voitures) et une vision, il pense qu'il y a une limite à tout.

Un député EAG relève qu'un arrêt présente une situation semblable, l'ATA/1065/2018¹, dans lequel la position du département est explicitée, consid. 3c : « L'art. 79 LCI a été introduit lors de la modification de la LCI en 1988. Elle concrétise une volonté d'éviter la prolifération de murs en zone villas, dont la justification n'est pas établie et qui serait nuisible à l'environnement et à l'esthétique des lieux (MGC 1988/II 1643). Il a été convenu, dans le rapport de la commission parlementaire, que le département ne refuserait les murs séparatifs que si ceux-ci faisaient l'objet d'un préavis négatif de la commission consultative compétente ou si le requérant n'apportait pas de justifications suffisantes à leur réalisation (MGC 1988/II 1628 ;

¹ **ATA/1065/2018** du 09.10.2018 sur JTAPI/77/2018 (LCI), PARTIELMNT ADMIS – A/498/2017 : http://ge.ch/justice/donnees/decis/ata/show/1891540?meta=ATA+1065+2018+dt_decision%3A%5B01.01.2018+TO+31.12.2018%5D&doc=

ATA/20/2015 du 6 janvier 2015) ». Il explique que la Cour continue en estimant que la pratique du département est trop restrictive et qu'elle doit être plus large, consid. 4a : « La chambre de céans a déjà jugé que la pratique du département consistant à n'autoriser que les murs répondant à un besoin de protection contre le bruit au sens de l'OPB n'était pas acceptable. En effet, si le législateur avait voulu être plus strict, il aurait formulé différemment l'art. 79 LCI. Par conséquent, les propriétaires peuvent, dans certains cas, protéger leur propriété des nuisances sonores, bien que le VLI ne soient pas dépassées (ATA/1382/2017 du 10 octobre 2017 ; ATA/20/2015 précité ; ATA/475/2014 du 24 juin 2014). » Il relève qu'il y a une marge d'ouverture qui va dans le sens de M. Dimier et que donc la modification de la loi ne semble pas nécessaire.

M. Dimier pense qu'il y a autre chose à faire qu'occuper les tribunaux parce que le département a une pratique exagérée. Il indique que, avec sa proposition, il est coupé court à une pratique systématique, donc dans le sens que ce que dit la Cour de justice. Il trouve agaçant qu'il soit demandé à l'administré de faire toute une série de démarches préalables, pour que finalement le département s'oppose par principe.

Le président remarque qu'avec la nouvelle formulation, on pourrait se retrouver à l'inverse, car le texte initial permet au département de s'opposer à ce qui est au-delà de 80 cm, sous-entendu que ce qui est en dessous, le département ne peut pas s'y opposer. Alors que la formulation proposée ne permet pas d'être certain de ce qu'il adviendrait des murs de moins de 80 cm. Il attire l'attention de la commission sur la formulation du PL, pour que ce dernier respecte l'esprit de la loi. Il serait intéressé de savoir à partir de quand la construction est considérée comme un mur ou une palissade. Si l'audition du département était demandée, il demande à ce que le département renseigne la commission sur ces distinctions.

M. Dimier explique que c'est pour cela qu'il n'a pas du tout modifié le début de la phrase, pour que la problématique soulevée ne soit pas amenée, soit qu'en dessous de 80 cm, il n'y a rien à dire.

Le député PDC revient sur le fait de savoir si ce PL est vraiment du ressort de la commission du logement et s'il ne devrait pas revenir à la commission des travaux.

Un député S propose de poursuivre le traitement de l'objet vu que la commission a commencé à le traiter.

Le président s'accorde à cet avis. Il part du principe que le PL continuera d'être traité. **Il part du principe que l'audition du département est demandée et que la commission se réserve les autres demandes d'audition pour après l'audition du département.**

Séance du 16 septembre 2019 – Audition de M. Carlo Panico, directeur des affaires juridiques de l'OAC, département du territoire

M. Panico commence son explication en précisant que les murs sont des objets soumis à autorisation de construire selon l'art. 1 al. 1 LCI. Il explique que les décisions du DT en la matière se basent sur trois éléments : la volonté du législateur (art. 79 LCI), la jurisprudence qui a donné tort ou raison au DT selon les cas et trois préavis principaux (la commission d'architecture, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature et le SABRA). Il explique que l'objectif est d'éviter des murs qui nuisent à l'environnement, au bruit et à l'esthétique. Il mentionne le fait que la jurisprudence a amené des précisions, en déclarant que le confort et l'envie de préserver son intimité ne justifient pas la construction d'un mur, mais que la réduction du bruit (nuisance sonore) est une raison suffisante. Les jets d'ordures dans la propriété sont également une raison valable selon la Cour de justice. Il indique que la commission d'architecture souhaite éviter le cloisonnement de la ZV qui nuit aux qualités paysagères selon cette dernière. Il indique que même un mur végétalisé ne suffit pas pour éviter le cloisonnement (DT confirmé par la jurisprudence). Le Tribunal fédéral explique que, pour préserver l'intimité et le confort, une haie est suffisante.

Un député S demande si la jurisprudence fédérale est en lien avec la loi cantonale.

M. Panico lui répond par l'affirmative. Il indique les références des arrêts : ATF 1P.486/2004 du 5 janvier 2005² et ATF 1C_370/2015 du 16 février 2016³.

Une députée PDC demande si les parois sont soumises à la même autorisation.

M. Panico indique que les murs et les clôtures sont soumis à autorisation de construire. La jurisprudence considère qu'une palissade est soumise à autorisation de construire. On veut éviter l'effet de cloisonnement. Il mentionne le fait que le DT est plus souple quant aux clôtures grillagées.

² https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?lang=fr&type=highlight_simple_similar_documents&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&docid=aza%3A%2F%2F11-02-2004-1P-594-2003&rank=10&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F05-01-2005-1P-486-2004&number_of_ranks=15684

³ https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F16-02-2016-1C_370-2015&lang=fr&type=show_document&zoom=YES&

Un député Ve demande comment le DT fait la différence entre les clôtures et les tuteurs. Il se demande si la finalité de l'ouvrage à une importance. Il prend l'exemple des haies en lierres à l'Eglise russe.

M. Panico lui répond qu'il est difficile de répondre à cette question. Il explique que si on arrive à garantir la pérennité du lierre, le DT ne s'y opposerait sans doute pas.

Un député PDC demande si la commune a son mot à dire lors de constructions de nouvelles villas.

M. Panico explique que le mur en tant que tel est traité par le biais d'une procédure accélérée sans consultation des communes, à moins que le mur soit situé aux limites du domaine public communal. Dans le cas d'une nouvelle villa avec construction d'un mur en parallèle, il y aura consultation des communes sur le projet en entier.

Un député UDC demande si les murs végétaux (uniquement constitués de végétaux) et verticaux sont considérés comme un mur à proprement dit.

M. Panico lui répond qu'à sa connaissance, il n'a pas vu de situations juridiques avec ce genre de murs. Il part donc de l'hypothèse que ce type de mur est autorisé.

Un député EAG comprend qu'il y a une exception à l'art. 79 LCI : les murs de moins de 80 cm. Il se demande si ceux-ci sont soumis à une autorisation et si cette dernière est régulièrement donnée par le département. Il se demande également quelles sont les autres pratiques cantonales en la matière.

M. Panico explique que les murs de moins de 80 cm sont en général autorisés, mais soumis à autorisation quand même. Il déclare que concernant les autres cantons, il n'a pas eu le temps de faire la recherche.

Un député MCG demande si le service juridique prend position dans les situations complexes qui entraînent des conflits entre les administrés et l'administration, afin de piloter le service des autorisations de construire.

M. Panico lui répond que le service juridique peut intervenir en amont pour conseiller, mais uniquement pour du conseil et pas du pilotage.

Le député MCG comprend conséquemment que des personnes qui ne sont pas des juristes peuvent prendre des décisions ayant une portée juridique.

M. Panico lui répond que oui.

Le député MCG déclare que l'art. 79 LCI est une *lex specialis*. Il explique donc que par conséquent les murs en dessous de 80 cm ne devraient pas poser des problèmes et entraîner un refus. Il se demande pourquoi M. Panico fait référence à l'art. 1 al. 1 LCI pour les murs de moins de 80 cm.

M. Panico lui répond que l'art. 1 LCI soumet les murs à l'autorisation de construire. Il explique que même les murs de moins à 80 cm sont soumis à l'autorisation de construire.

Le député MCG demande ce que signifie précisément un mur intégré à un bâtiment.

M. Panico lui répond que cela signifie un rattachement au bâtiment préexistant.

Le député MCG demande s'il est arrivé des cas où des personnes ont sollicité d'être entendues par le DT et où ce dernier n'a pas donné suite.

M. Panico lui répond qu'il n'a pas d'exemples en tête.

Le président souhaite être certain qu'en cas de tuteur, on se trouve dans une situation de clôture, mais pas d'un mur.

M. Panico acquiesce.

Le président s'interroge sur les cas de refus de clôture.

M. Panico lui répond qu'à sa connaissance, il n'y en a pas. Il prend comme exemple un cas fréquent : clôtures additionnées de bâches. Dans ce cas précis, il explique que cela risque de produire du cloisonnement (effet de couloirs). Par conséquent, les clôtures avec bâches sont traitées comme des murs et donc soumises à autorisation de construire.

Le député MCG demande comment le DT réagit lors de pose de clôture sur un chemin.

M. Panico lui répond que le DT a la même pratique.

Le président se demande si les problèmes de sécurités sont évoqués.

M. Panico prend un exemple concret qui a été jusqu'à la Cour de justice concernant un vol.

Le président pensait plutôt à des cas de déprédation.

M. Panico lui répond qu'au sujet des déprédations, cela rentre dans le cas des déchets. Il indique que la jurisprudence estime qu'il y a d'autres moyens que les murs pour se prémunir des vols.

Le président constate qu'il n'y a pas d'autres demandes d'auditions à ce stade. Il propose de passer à la suite des travaux.

Suite des travaux

Un député S constate qu'il y a un problème de rédaction et de légistique concernant la modification souhaitée par le PL 12517.

Le président indique avoir la même lecture que le député S. Il explique que s'il a bien compris l'intention de l'auteur, ce n'est justement pas ce qui est écrit à l'art. 79 LCI (nouvelle teneur).

Le député MCG explique que son idée est qu'en dessous de 80 cm, il ne doit pas y avoir de refus. Selon lui, l'art. 79 LCI doit constituer une *lex specialis* disant que tous les murs en dessous de 80 cm doivent être autorisés, sauf cas exceptionnels. Pour des refus, il faut de justes motifs.

Le président explique que tous les murs et les clôtures sont soumis à autorisation de construire.

Le député MCG explique que le fait d'interdire aux gens de disposer librement de leurs biens constitue une atteinte à la propriété privée et à la vie privée. Il insiste sur le fait qu'au-delà de 80 cm, il faut éviter des systèmes de cloisonnement, mais qu'en dessous de 80 cm, il doit n'y avoir aucune raison pour qu'on puisse porter atteinte à la propriété privée et la vie privée des gens.

Un député Ve indique qu'il s'opposera à ce que l'on supprime l'obligation de demander une autorisation de construire pour les murs de 80 cm ou moins. Il explique que ces murs ont fait énormément de dégâts lors des orages et qu'il ne faut pas laisser la possibilité de créer à tout va des ouvrages dangereux pour la communauté.

Le député MCG explique que pour de justes motifs (dont les éléments naturels), un refus sera possible. Il indique que si on suit le raisonnement du commissaire Ve, il faudrait arrêter de goudronner les routes et les chemins d'accès privés.

Le député EAG déclare que c'est un dialogue de sourds et il propose un vote d'entrée en matière.

Le président déclare qu'il n'a toujours pas compris l'objectif du PL 12517.

Le député S mentionne le fait que l'objectif du texte n'est pas limpide et qu'il faudrait le clarifier avant un vote d'entrée en matière.

Le député MCG s'engage à modifier le texte d'ici à la séance prochaine.

Séance du 7 octobre 2019

Le député MCG déclare avoir travaillé sur cet amendement, et il s'est rendu compte que l'amendement n'est pas simple à rédiger, en fonction de la jurisprudence qu'il a lue entre-temps. Il s'avère que la pratique du département pose des problèmes d'un point de vue constitutionnel. Il souhaite entendre le professeur Hottelier et l'Association Pic-Vert.

Le président comprend donc que le député MCG souhaite la réouverture des travaux.

Une députée S souhaiterait proposer l'audition de la commission d'architecture.

Un député EAG souhaiterait un vote formel sur la réouverture des travaux.

Votes

Le président met aux voix la proposition de réouverture des travaux sur le PL 12517 :

Oui : 10 (2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : 1 (1 EAG)

Abstentions : 4 (1 S, 2 Ve, 1 PDC)

La proposition de réouverture des travaux sur le PL 12517 est acceptée.

Le président met aux voix la proposition du député MCG d'audition de M. Hottelier :

Oui : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Non : 4 (2 S, 2 PLR)

Abstentions : 8 (1 EAG, 1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 PLR)

La proposition d'auditionner M. Hottelier est refusée.

Le président met aux voix la proposition du député MCG d'audition de l'association Pic-Vert :

Oui : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Non : 7 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 PLR)

Abstentions : 5 (1 EAG, 1 Ve, 3 PLR)

La proposition d'auditionner l'association Pic-Vert est refusée.

Le président met aux voix la proposition de la députée S d'audition de la commission d'architecture :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : –

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 PLR)

La proposition d'auditionner la commission d'architecture est acceptée.

Séance du 28 octobre 2019 – Audition de MM. Tarramo Broennimann, président, et Marc Widmann, commissaire de la commission d'architecture

M. Broenniman indique que leurs commissaires ont pris connaissance du PL 12517. Il indique que la commission d'architecture voit de nombreux projets notamment en zone 5 où cette question de la construction de murs est soulevée. Les objectifs de ces constructions de murs en limite de propriété sont souvent la protection contre le bruit et la protection contre le voisinage. Il déclare que le risque du PL 12517 est le cloisonnement spatial du territoire qui nuirait à l'esthétique des lieux (qualités paysagères des lieux). Pour cette raison, la commission d'architecture a un avis plutôt défavorable sur ce projet de loi. D'un point de vue de la biodiversité, il indique qu'il y aura aussi un désagrément, puisqu'il limiterait la mobilité de la faune.

M. Widmann explique que les auditionnés comprennent bien les motivations du PL 12517 telles que la préservation de l'intimité et la liberté de faire ce que l'on veut chez soi. Néanmoins, il déclare qu'en zone 5, la construction de murs est une exception. La zone 5 et la ZA ont des qualités importantes comme un paysage ouvert où il y a peu de constructions contiguës. Il explique que si les murs devenaient la règle, il y aurait une prolifération énorme de ceux-ci entraînant une densification visuelle très grande. Les auditionnés souhaitent préserver la qualité de la zone 5, qualité pour le bien de tous et également des propriétaires eux-mêmes.

Un député Ve souhaiterait entendre un peu plus les auditionnés sur ce point. Il déclare qu'il est un député Vert et qu'il reste attaché à la faune. Néanmoins, il s'est baladé du côté de Saint-Sulpice, qui est un endroit extrêmement cloisonné par des murs, mais qui a un charme extraordinaire. Il évoque également ses balades en Sardaigne où il se remémore des villages entourés et clos de murs. Il déclare que ces exemples montrent une structure du bâti qui peut être intéressante. Par ailleurs, il explique qu'on peut imaginer différents dispositifs pouvant être érigés, afin que la petite faune puisse se mouvoir. Il déclare entendre l'argument esthétique, mais considère que c'est

un peu court comme information. Il souhaiterait avoir des caractéristiques un peu plus complètes et savoir ce qu'il en est de l'historique.

M. Broennimann indique que le député Ve a fait une citation de lieux où les murs ont une raison d'être qui est différente. Néanmoins, à Genève, la zone 5 ou la campagne agricole n'ont pas cette caractéristique historique. Il déclare que le véritable risque vient du fait que l'on a une zone qui a déjà tendance à se parcelliser et, si on multiplie les enclos autant que les remaniements parcellaires, on aura une extinction de l'existence d'un paysage ouvert.

M. Widmann indique que le risque est une multiplication très rapide, voire industrielle des murs. Il explique que le législateur genevois a voulu une zone 5 qui ne soit pas très dense. Il indique que les exemples cités par le député Ve ont une urbanité plus forte qu'à Genève.

Une députée S souhaiterait avoir des informations sur fonctionnement de la commission d'architecture. Elle se demande si le propriétaire doit demander systématiquement une autorisation de construire qui est préavisée par ladite commission.

M. Broennimann indique que le DT va soumettre à la commission d'architecture l'examen de ces constructions. Il y a une distinction qui est faite entre les murs qui sont intégrés au bâtiment et ceux qui ne le sont pas. Si on a une maison en ordre contigu, le DT admet une certaine longueur du mur. Il y a un examen qui est fait lorsque notamment le requérant donne un argument sur la notion de bruit. La commission doit donner un préavis sur la viabilité du mur en termes esthétiques.

La députée S comprend que l'approche de la commission d'architecture n'est pas de dire systématiquement non aux murs, sauf cas exceptionnel, ou à l'inverse systématiquement oui aux murs, sauf cas exceptionnel. Elle comprend que la commission d'architecture juge au cas par cas.

M. Broennimann lui répond que oui, mais que, pour construire un mur de 2 m de haut sur l'entier de la limite parcellaire, le requérant doit présenter un besoin manifeste.

Un député EAG a une question concernant la hauteur des murs. Il se demande s'il y a une pratique sur les hauteurs des murs.

M. Broennimann indique que la pratique stipule que, au-delà de 2 m, le mur ne se justifie pas.

Le député EAG prend l'exemple de Lancy qui est un village muré depuis des centaines d'années. Il se demande si une voie intermédiaire, qui dirait que l'on accepte les murs si c'est une zone urbaine et que l'on n'accepte pas les

murs si c'est une zone 5, serait justifiée. Il demande l'avis des auditionnés sur le fait d'être plus tolérant concernant des centres de village.

M. Widmann indique que le mur est un problème dès qu'il est utilisé uniquement comme un moyen défensif. Il devient plus problématique dans ce cas-là, car il crée le cloisonnement. Il déclare qu'un mur ne doit pas séparer les gens, mais doit pouvoir les faire vivre au mieux ensemble.

M. Broennimann indique que, récemment, il y a eu un cas de demande de construction de mur qui prétextait aussi notamment la protection contre les bruits routiers. Le lieu se trouve sur une voie dont l'état actuel présente un certain nombre de murs déjà bâtis. La commission d'architecture a préavisé positivement la construction dudit mur. Il indique que la notion de cohérence est importante par rapport à l'appréciation qui est faite au sujet de ces demandes.

Un député PDC demande l'avis des auditionnés concernant les haies. Il déclare qu'on peut mettre souvent des haies sur un territoire petit.

M. Broennimann indique que la haie présente un avantage de réversibilité plus grande. Le cloisonnement végétal existe et a ses vertus.

M. Widmann explique que les haies vives mélangées sont plus propices en termes paysagers que les haies qui ne demandent pas d'entretien et qui poussent de manière plus invasive. Il indique que la plantation de haies n'est pas soumise à autorisation. Il faut néanmoins les tailler.

Le député PDC comprend donc qu'il n'y a jamais de préavis demandé à la commission d'architecture pour la plantation d'une haie.

M. Widmann lui répond que non.

Un député MCG est intéressé d'avoir le point de vue des auditionnés sur la surdensification de la ZV. Il déclare qu'il y a de multiples exemples qui montrent que l'on est parti dans une logique différente.

M. Widmann déclare qu'il est possible de densifier. Il indique que les auditionnés sont convaincus que, dans tous les exemples de ZV ou de zone d'habitat individuel ou groupé, il y a de la qualité jusqu'à 0,4 et 0,5. Ce n'est donc pas une question de chiffres. Néanmoins, il y a parfois des volontés de trop faire à certains endroits. Il indique penser que beaucoup de projets ne passent pas grâce à ces préavis négatifs. Il déclare que la qualité de la zone 5 reste grande. Il est encore temps de continuer à veiller à la sauvegarde de la qualité de cette zone villas tout en la faisant participer à l'effort pour loger les Genevois de manière mesurée.

Le député MCG indique avoir de la peine à comprendre qu'il y ait un effet tunnel avec des murs de 80 cm.

M. Broennimann déclare que ces murs de 80 cm ou moins ne sont pas soumis à autorisation.

Le député MCG lui répond que oui. Le problème est là. Il serait intéressé d'avoir le point de vue des auditionnés sur cette hauteur fatidique de 80 cm. Il demande si les auditionnés sont d'accord qu'avec de tels petits murs, on ne peut pas parler d'effet tunnel. Il mentionne le fait qu'un tel mur ne peut pas avoir le même traitement s'il est le long d'un cheminement que s'il est entre deux parcelles.

M. Widmann indique qu'il est rare que la commission d'architecture reçoive des demandes pour des murs bas. Il explique que si la commission peut autoriser des murs de plus de 80 cm, elle peut aussi autoriser des murs de 80 cm et moins.

Le député MCG se demande comment les auditionnés réagissent lorsque la commission d'architecture a donné un préavis favorable, alors que le DT lui refuse l'autorisation. Il déclare que ce cas est récurrent.

M. Broennimann indique que ce sont des préavis consultatifs. Ce n'est qu'un avis de la commission. Il informe qu'à sa connaissance, les préavis de la commission sont suivis à 98%.

M. Widmann explique qu'il peut y avoir beaucoup d'autres raisons qui peuvent entraîner le refus d'un projet.

Le président lit l'article 79 LCI qui a la teneur suivante : **« Sous réserve des murs de soutènement et des murets de 80 cm de hauteur au maximum, le département peut refuser les murs séparatifs qui ne sont pas intégrés à un bâtiment »**. Il en déduit qu'en deçà c'est autorisé et qu'au-delà, cela peut être refusé. Il a aussi entendu que la pratique était de refuser tout mur de plus de 80 cm qui n'a pas de justification admissible. Il explique qu'en deçà de 80 cm, il n'y a pas de base légale pour interdire ces murs.

M. Broennimann pense que le DT a une certaine liberté pour les cas où un inspecteur de la construction pense qu'il faille consulter la commission d'architecture quand même.

Le président déclare que la commission d'architecture est tenue de respecter les dispositions légales.

M. Broennimann lui répond que oui. Néanmoins, dans un contexte donné, pour un mur de 70 cm qui ne serait, par hypothèse, pas convenable, la commission d'architecture pourrait donner son avis si celui-ci lui est demandé. Avis qui reste consultatif.

M. Widmann indique que cela pourrait concerner des raisons d'harmonie, d'intégration au quartier, etc.

Le président entend qu'il y a aussi d'autres dispositions qui sont susceptibles de s'appliquer. Il remercie les auditionnés et les raccompagne.

Discussion interne

Le député MCG indique avoir fait la préparation d'un amendement général qui est plus clair. La teneur de l'amendement est la suivante :

« Sous réserve des murs de soutènement, les murets jusqu'à 80 cm de hauteur, munis de passages pour la petite faune, ne peuvent être refusés qu'à titre exceptionnel et pour de justes motifs. Lorsque l'ensemble des préavis légaux sont favorables, le département ne peut s'opposer à la construction d'un tel mur. »

Les murets de soubassement jusqu'à une hauteur 60 cm, munis de passages pour la petite faune, destinés à recevoir un simple grillage de hauteur réglementaire, sont autorisés après dépôt d'une APA. »

Le député MCG indique avoir été très sensible à la remarque d'un député concernant la difficulté que peut engendrer un muret pour le passage de la petite faune. Il a donc introduit cette notion. Il explique avoir fait une distinction claire entre les murets de 80 cm et les murets de 60 cm. Les murets de 60 cm ne peuvent servir à autre chose qu'à accueillir du grillage. Il n'y a donc pas cet effet de « tunnellation » par la pose d'un grillage. Les murs de 60 cm ne peuvent pas être refusés après dépôt d'une APA. Il souligne la pratique régulière du DT qui consiste à s'opposer à la construction de muret.

Une députée PDC indique que même un petit mur de 60 cm peut aussi engendrer des problèmes quand il y a de gros orages. Il lui semble que ce n'est pas dans une loi que l'on doit décider si c'est autorisé ou non. Ce sont à des spécialistes de se décider. Elle déclare que cet amendement est trop strict.

Une députée S comprend que l'article 79 LCI actuel permet au DT de refuser des murs de plus de 80 cm. Il lui semble que cet amendement ne sert pas à grand-chose.

Un député Ve indique que les Verts rejoignent la position du PDC sur cette question. Il déclare que ce n'est pas parce que la pratique du DT n'est pas idéale que l'on doit changer la loi. L'inquiétude avec cet amendement est que le DT ne pourrait plus s'opposer à quoi que ce soit. Il y a des risques dans beaucoup de domaines (eau, etc.). Il estime que le député MCG pourrait proposer quelque chose qui irait plutôt dans le sens d'une motion ou d'une intention générale d'assouplissement de la pratique. Le problème est que cet

amendement va coïncider le DT qui sera obligé d'autoriser tous les murets. Il déclare que la loi est bien rédigée actuellement.

Le député MCG déclare que, s'il arrive avec ce PL, c'est parce qu'il est au courant que la pratique du DT ne respecte pas la loi sur ce point. Dans l'amendement proposé, à partir du moment où tous les préavis sont favorables, le DT ne devrait pas pouvoir s'y opposer. S'il y a un risque avec l'eau, les pompiers sont consultés et peuvent donc rendre un préavis négatif. Si le DT s'y oppose, il doit exprimer de justes motifs.

Un autre député MCG comprend que l'art. 79 LCI actuel dit que les murs en dessous de 80 cm sont autorisés. Néanmoins, la pratique du DT ne va pas dans ce sens. Il trouve que la formulation nouvelle est plus claire. Ce n'est qu'en cas de justes motifs, que ces constructions de murets peuvent être refusées.

Le député EAG explique que, pour le groupe EAG, il faut que la pratique du DT continue. C'est-à-dire qu'il faut avoir une pratique restrictive en matière construction de murs. Il déclare que le groupe EAG estime que la pratique du DT est satisfaisante. Le groupe EAG estime que le PL 12517 est clair, mais que l'amendement n'est pas clair. S'agissant des préavis, ceux-ci doivent rester des avis consultatifs et pas des avis obligatoires, sinon ce seraient des décisions.

Un député PLR indique que le groupe PLR considère que l'amendement est trop contraignant et trop restrictif dans sa formulation. Il déclare que le groupe PLR s'opposera à cet amendement.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12517

Oui : 2 (2 MCG)

Non : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Abstentions : 1 (1 UDC)

L'entrée en matière sur le PL 12517 est refusée.

En conclusion, la commission a trouvé ce PL peu clair puisque, apparemment, le texte ainsi formulé ne répondait pas aux intentions de son auteur. L'amendement général proposé par son auteur n'a pas non plus convaincu la grande majorité des membres de la commission qui l'a trouvé trop strict et contraignant. La commission du logement vous recommande donc de refuser ce PL.

Projet de loi (12517-A)

**modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI)
(L 5 05) (*Protégeons l'essence de la propriété privée*)**

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

Art. 1 Modification

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

Art. 79 Murs (nouvelle teneur)

Sous réserve des murs de soutènement et des murets de 80 cm de hauteur au
maximum, le département ne peut refuser qu'à titre exceptionnel et pour de
justes motifs les murs séparatifs qui ne sont pas intégrés à un bâtiment.

Art. 2 Entrée en vigueur

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